



Government  
Publication

Government  
Publications





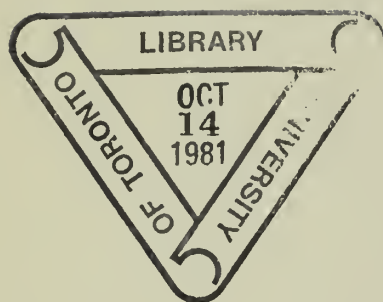




Report of the  
Auditor General of Canada  
to the House of Commons



For the Fiscal Year Ended  
March 31, 1975





*Canada. Auditor General of Canada*  
/ //

Report of the  
Auditor General of Canada  
to the House of Commons

for the Fiscal Year Ended  
March 31, 1975

© Crown Copyrights reserved  
Available by mail from Information Canada, Ottawa, K1A 0S9  
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX  
1683 Barrington Street

MONTREAL  
640 St. Catherine Street West

OTTAWA  
171 Slater Street

TORONTO  
221 Yonge Street

WINNIPEG  
393 Portage Avenue

VANCOUVER  
800 Granville Street

or through your bookseller

**Price: Canada; \$5.00**  
**Other Countries \$6.00**

**Catalogue No. FA1-1975 (2 Vols.)**

Price subject to change without notice

Information Canada  
Ottawa, 1975



AUDITOR GENERAL OF CANADA

AUDITEUR GÉNÉRAL DU CANADA

The Honourable Donald S. Macdonald, P.C., M.P.,  
Minister of Finance.

I have the honour to transmit herewith my Report to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1975, to be laid before the House in accordance with the provision of section 61(2) of the Financial Administration Act, R.S., c. F-10. The Supplement to my Report, published under separate cover, forms an integral part of the main Report.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "J. Macdonald", written over a horizontal line.

Auditor General of Canada

OTTAWA, November 28, 1975.



# TABLE OF CONTENTS

Part		Paragraph	Page
I	INTRODUCTION	1.1	1
II	MATTERS OF SPECIAL IMPORTANCE AND INTEREST		3
	Financial Management and Control Study	2.2	3
	Report of the Independent Review Committee	2.17	9
	Organization and staffing of the Office	2.21	10
	Activities of the Standing Committee on Public Accounts	2.25	12
	Shift in emphasis to system auditing	2.28	13
	Study of the Accounts of Canada	2.29	13
III	ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE AUDIT OFFICE		
	Audit activities	3.1	15
	Organization and professional development	3.3	16
	Assistance to the Standing Committee on Public Accounts	3.14	21
	Professional Practices	3.15	21
	Audit certificates and reports	3.16	22
	International Audits	3.19	25
	Special Audits and Inquires	3.20	25
	Financial Management and Control Study	3.21	26
	Legislative auditors' meetings	3.24	27
	Audit Office expenditures	3.25	27
IV	FINANCIAL STATEMENTS OF CANADA FOR THE FISCAL YEAR ENDED MARCH 31, 1975, AS PREPARED BY THE RECEIVER GENERAL AND INCLUDED SECTION 2 OF THE PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA		29
	Summary of Revenue by Main Classification and Department		30
	Statement of Expenditure and Revenue		32

Part	Paragraph	Page
Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments		34
Statement of Assets and Liabilities		36
THE SCOPE AND METHODS OF THE PUBLIC ACCOUNTS FOR THE FISCAL YEAR ENDED MARCH 31, 1975, AS PREPARED BY THE RECEIVER GENERAL AND INCLUDED IN SECTION 1 OF THE PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA		39
EXCHANGE FUND ACCOUNT		
Statement of Assets and Liabilities as at December 31, 1974		45
V COMMENTS BY THE AUDITOR GENERAL RELATING TO THE FINANCIAL STATEMENTS OF CANADA		
Summary of Revenue by Main Classification and Department		
General comment	5.1	47
Refund of Previous Years' Expenditures – Ministry of State for Urban Affairs	5.2	47
Statement of Expenditure and Revenue		
General comment	5.3	47
Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments		
General comment	5.4	48
Unexpended amounts carried forward	5.5	49
Statement of Assets and Liabilities		
General comment	5.6	49
Recording of questionable assets	5.7	50
Undisbursed balances of appropriations to special accounts	5.8	55

Part	Paragraph	Page
Unrecorded surpluses or deficits of revolving funds	5.9	56
Memorandum accounts receivable	5.10	57

#### Other Matters of Interest

Disclosure of accounting policies	5.11	59
Study of the Accounts of Canada	5.12	59

## VI COMMENTS ON THE FINANCIAL STATEMENTS AND OPERATIONS OF CROWN CORPORATIONS AND OTHER AGENCIES

Atomic Energy of Canada Limited – Carrying values of prototype nuclear power stations in excess of estimated realizable value	6.2	62
Atomic Energy of Canada Limited – Failure to accrue interest on loans from Canada	6.3	62
Canadian Broadcasting Corporation and the National Capital Commission – Accrued interest not recorded	6.4	63
Canadian Commercial Corporation – Contract cost over-run reflected as an asset	6.5	63
Farm Credit Corporation – Provision not made for estimated losses on loans	6.6	63
National Capital Commission – Capital assets recorded at values greater than amounts to be realized on disposal	6.7	64
National Harbours Board – Undetermined liability for interest payments	6.8	64
The St. Lawrence Seaway Authority – Non-compliance with the provisions of the The St. Lawrence Seaway Authority Act	6.9	64
The St. Lawrence Seaway Authority – Inadequate provision for depreciation of capital assets	6.10	65
Uranium Canada, Limited – Delay in the issue of financial statements	6.11	65

**VII OBSERVATIONS REPORTED IN ACCORDANCE WITH  
THE REQUIREMENTS OF SECTION 61(1)(a) to (f)  
OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT**

**Section 61(1)(c) any appropriation was  
exceeded or was applied to a purpose or  
in a manner not authorized by Parliament**

Overspending in one appropriation charged to another	7.1	67
Irregular charges to an appropriation	7.2	67
Working capital advances exceeded	7.3	67

**Section 61(1)(e) there has been a deficiency  
or loss through the fraud, default or mistake  
of any person**

Losses through the fraud, default or mistake of any person	7.4	69
Acceptance of forged cheques for postage stamps	7.5	70

**Section 61(1)(f) a special warrant authorized  
the payment of any money**

Governor General's special warrants	7.6	70
-------------------------------------	-----	----

**VIII OTHER CASES THAT THE AUDITOR GENERAL  
CONSIDERS SHOULD BE BROUGHT TO THE NOTICE  
OF THE HOUSE OF COMMONS IN ACCORDANCE  
WITH SECTION 61(1) OF THE FINANCIAL  
ADMINISTRATION ACT**

Increased cost due to delay in accepting offer	8.1	73
Departmental audit of missions abroad	8.2	73
Payments for unused language training	8.3	74
Improper charge to 1974-75 appropriations	8.4	74
Irregularities in advertising expenditures	8.5	74
Revenue improperly credited to 1974-75 appropriations	8.6	75
Failure to adhere to the Accountable Advances Regulations	8.7	77

Part	Paragraph	Page
Shortfall in interest earnings of the Canada Pension Plan Account	8.8	78
Overpurchase of tobacco stamps	8.9	78
Surplus inventory of spirit age labels	8.10	79
Irregular contracting and payment procedures	8.11	79
Increasing rental accommodation costs	8.12	80
Cost of unfinished leased accommodation	8.13	81
Cost of unused accommodation	8.14	81
Suspension of the new pay system	8.15	83
Defence Production Revolving Fund – Overstatement of inventory value	8.16	83
Allowances being paid to non-eligible veterans	8.17	84
Crown monies being used to repay debts due to the Crown and to others by War Veterans Allowance recipients	8.18	85

## IX SPECIAL AUDITS AND INQUIRIES

Financial Management and Control Study	9.2	87
Imported Oil and Petroleum Products Compensation Program	9.3	87

## X FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY

### Estimates and Public Accounts (Chapter II)

Estimates	10.6	93
The Public Accounts	10.7	94

### Allocation of Resources (Chapter III)

Communication of Government Objectives	10.9	95
Assignment of responsibility for Program Forecasts	10.10	95
Content of Program Forecast Submissions	10.11	96
Evaluation of Continuing Programs	10.12	96
Review of Personnel Requirements	10.13	96
Quality of Information	10.14	97
Communication of Procedures and Decisions	10.15	98
Program Analysts	10.16	98
Documentation of Procedures	10.17	98

Part	Paragraph	Page
Training in Procedures	10.18	99
Non-tax Revenues	10.19	99
<b>Budgetary Control (Chapter IV)</b>		
Use of Allotments	10.20	99
Need for Commitment Accounting	10.21	99
Control through periodic Financial Reporting	10.22	100
Use of Non-financial Data	10.23	100
Central Approval of Systems	10.24	100
Central Budgetary Control	10.25	101
<b>Accounting Systems (Chapter V)</b>		
General Accounting System of DSS	10.26	101
Payroll System of DSS	10.27	102
<b>Financial Controls (Chapter VI)</b>		
Controls over Expenditures	10.28	102
Controls over Payrolls	10.29	103
Controls over Revenues, Receivables and Inventories	10.30	103
Responsibility for Improving Financial Controls	10.31	103
<b>Internal Audit (Chapter VII)</b>		
Effectiveness of Internal Audit	10.32	104
<b>Financial Staff (Chapter VIII)</b>		
Financial Community in Government	10.33	104
Staffing the Financial Function	10.34	105
Financial Community Leadership	10.35	105
<b>Responsibility for Financial Management and Control within Departments (Chapter IX)</b>		
Departmental Organizational Arrangements	10.36	105
Internal Direction and Guidance	10.37	106
Scope of Responsibilities of Financial Staff	10.38	106

Part	Paragraph	Page
Appointment of Financial Officers	10.39	107
<b>Need for Stronger Central Direction (Chapter X)</b>		
Consolidation of Central Responsibilities	10.40	107
<b>XI COMMENTS ON MATTERS DEALT WITH IN PREVIOUS YEARS' REPORTS</b>		
Report of the Treasury Board Secretariat	11.2	111
Wheat inventory reduction and grassland incentive overpayments	11.4	112
Inadequate accounting and financial control practices, district offices	11.5	112
Inadequate accounting for appropriation and Indian band funds	11.6	113
Acquisition of Radio Engineering Products Limited as satisfaction for debts due to the Crown	11.7	113
Taxation of recaptured capital cost allowance with respect to vessels sold	11.8	114
Local Initiatives Program	11.9	114
Overpayments of adjustment assistance to Ugandan refugees	11.10	115
Overdrawal of rations	11.11	116
Subsidization of dental services provided to dependants	11.12	117
Overpayment of interest to the Army Benevolent Fund	11.13	118
Account of the National Museums of Canada	11.14	119
Errors in Public Service Superannuation Account pension and contribution calculations	11.15	120
<b>XII REPORT OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE</b>		
Action taken on the recommendations	12.2	123

A	FINANCIAL ADMINISTRATION ACT – PART VII AND EXTRACTS FROM PART VIII	129
B	RECOMMENDATIONS (23 TO 26 INCLUSIVE) OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE OF SPECIAL INTEREST TO THE HOUSE OF COMMONS AND THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	133
C	RECOMMENDATIONS OF THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS TO THE HOUSE OF COMMONS	140
D	REPORT ON PROPOSED RE-ORGANIZATION	146
E	RECOMMENDATIONS OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE ON THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL	157
F	REPORT OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS, FEBRUARY 20, 1975	162
G	REPORT OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS, JUNE 26, 1975	168

**REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
TO THE HOUSE OF COMMONS  
FOR THE FISCAL YEAR ENDED MARCH 31, 1975**

**I**

**INTRODUCTION**

**1.1** Sections 56 to 65, Part VII, of the Financial Administration Act, *R.S., c. F-10*, set out the principal functions and responsibilities of the Auditor General of Canada. Sections 76 to 78 of the Act set out his responsibilities in respect of those Crown corporations for which he has been appointed auditor. The relevant sections of the Act are included as Appendix A to this Report.

**1.2** In compliance with Section 61(2) of the Act, my Report is presented herewith. My examinations included general reviews of the accounting procedures and such tests of accounting records and other supporting evidence as were considered necessary in the circumstances.

The staff of the Audit Office was given full access to all vouchers, records and files relating to the accounts of all departments, Crown corporations and other agencies and was provided with all the information and explanations required. I should like to express my appreciation and that of my associates in the Audit Office for the co-operation extended to us by departmental officers and by administrative and accounting officers of Crown corporations and other agencies.

**1.3** The financial statements of Canada for the fiscal year ended March 31, 1975, which have been prepared by the Receiver General for Canada in accordance with the provisions of Section 55 of the Act and which appear in Volume I of the Public Accounts of Canada, have been examined and certified by me as required by Section 60 of the Financial Administration Act subject to my comments thereon. These statements are reproduced in Part IV of this Report.

**1.4** Also included in Part IV is a statement of the Exchange Fund Account showing assets and liabilities as at December 31, 1974, together with my report to Parliament in accordance with Section 18 of the Currency and Exchange Act, *R.S., c. C-39*, which appears on page 46 of this Report.



## II

### MATTERS OF SPECIAL IMPORTANCE AND INTEREST

**2.1** In this section of my annual Report, I wish to direct the attention of the House of Commons to matters that I consider to be of special importance and interest. Those dealt with in greater detail in succeeding chapters of my Report are so indicated by reference to the number following the heading.

#### **Financial Management and Control Study (Part X)**

**2.2** Included among the responsibilities of the Auditor General under the Financial Administration Act are those set out in Section 58 requiring him to ascertain that the rules and procedures applied are sufficient “to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue” and “to safeguard and control public property”, as well as those set out in Section 60 requiring him to examine and certify the Financial Statements of Canada.

The contemporary auditor devises and conducts audit tests of accounting records and transactions relying primarily on the accounting and financial control system itself to determine the reliability and integrity of the information it produces. The nature and extent of the tests of records and transactions depend largely on the degree of reliance that can be placed on the system.

**2.3** My 1974 annual Report (Paragraph 71) described the Financial Management and Control Study my staff began in September 1974, with outside help, to look at the effectiveness of the Government of Canada's financial control system. The outside help came from 34 partners and audit managers from 16 public accounting firms from across Canada loaned to the Audit Office under the Interchange Canada program of the Public Service Commission.

This study turned out to be the most comprehensive independent examination of the government's financial management and control systems since the Royal Commission on Government Organization (Glassco) reported in 1962.

**2.4** Part X summarizes the study's results. The Supplement to this Report contains the detailed findings. The study identifies many deficiencies in the systems of budget preparation and control, of financial reporting, of control over financial transactions, and in internal audit. Financial functions in many departments are understaffed, and many performing these duties are frustrated and lack the authority, direction and training necessary to perform their functions effectively. Because of its importance, Paragraph 4 of Part X of my Report is reproduced here in full:

Among the findings:

- the Treasury Board Secretariat has taken significant steps in the past two years but

much remains to be done for it to discharge adequately the Board's statutory responsibilities for financial management and control in the government;

- financial reports provided to departments by the Department of Supply and Services have not attained the quality and timeliness that departments require and, as a result, there is substantial duplication by departmental accounting and reporting systems;
- departments have not utilized in the most effective manner the increased authority given to them in financial matters through the changes in the Financial Administration Act in 1969;
- financial information in the Estimates and the Public Accounts could be improved significantly so that Parliament and the public are more adequately informed as to the use of funds appropriated;
- despite extensive time and effort by management at all government levels, departmental budgets are not explicit enough to provide a sound basis for controlling managerial performance;
- although budgetary control systems satisfy the legal restriction against over-spending of appropriations, they do not show managers whether the intended purposes have been attained by relating clearly stated objectives to explicit benefits measured quantitatively wherever possible;
- weaknesses in financial controls often result in unreliable financial data and leave departments exposed to the possibility of fraudulent actions;
- the scope and quality of internal audits, which might expose deficiencies, could be substantially improved;
- there are widespread shortages of staff with appropriate training in financial control systems;
- duties of financial staff in many departments and agencies have been interpreted in such a way that important areas for financial control are not adequately covered.

**2.5** Paragraph 3 of Part X of the Report reads as follows:

*"The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control systems of departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness."*

**2.6** The results of our studies of individual departments and agencies have been reviewed in detail with the responsible officials concerned. Our findings and recommendations and the departmental responses are included in the Supplement to this Report. At the government-wide or central level the results of the study, highlighted above and summarized in Part X, have been reviewed with the Secretary of the Treasury Board and other

senior government officials with the object of having corrective action initiated as soon as possible. We shall follow up on actions taken and shall report to the House of Commons any areas where satisfactory steps have not been taken to remedy matters.

**2.7** To keep the overall results summarized above in perspective, I should point out that the study aimed at detecting weaknesses in the system of financial controls, at recommending improvements, at eliciting responses as to proposed corrective action and at reporting fully on these matters to the House of Commons. Studies of this type invariably focus attention almost exclusively on deficiencies and usually say little about the parts of the system that are well designed and are working satisfactorily. This study is no exception. But it is important to record that senior management of some departments and agencies give close attention to financial management and control and, generally, deficiencies that came to light in these departments are not of major significance and corrective action is already under way. Further, I am pleased to report that, without exception, all departments and agencies made every effort to facilitate the work of my representatives and, in general, responded in a concerned and constructive manner to our observations, suggestions and recommendations. In addition to their senior financial officers, all deputy ministers and agency heads were personally involved in reviewing the results of our studies and in authorizing and overseeing plans to remedy deficiencies.

**2.8** However, until it has become evident through follow up and monitoring by my representatives that the measures applied by central and departmental management to correct the deficiencies in the financial and accounting controls have accomplished their purpose, I cannot be completely satisfied, as the Financial Administration Act requires, that the rules and procedures applied are sufficient to control adequately the accounts relating to the Consolidated Revenue Fund and to public property. Consequently, in accordance with the precepts of good auditing, I consider it my duty to increase our audit tests and monitoring activities materially in order to counteract, to some extent at least, the shortcomings in internal accounting and financial controls the study reveals.

**2.9** As mentioned above, the study sought to evaluate the quality of internal financial and accounting controls in departments and agencies on a government-wide basis. Except for such matters as might come to light incidentally during the course of the examinations of procedures and systems, the study did not try to identify specific irregularities or inaccuracies in detailed transactions or records. Those that did come to our notice have been dealt with in the usual manner.

**2.10** Neither was it the objective of the study to identify and to analyse the underlying causes of the unsatisfactory state of affairs it discloses. However, one possible contributing factor is readily apparent. Following the rearrangement and decentralization to departments of responsibility for financial management and control and the modifications in the roles of the central agencies, as recommended by Glassco, insufficient attention was paid to giving central leadership and direction to the financial function, and to monitoring the effectiveness with which the new responsibilities devolving on the departments were being carried out.

When Glassco reported in 1962, government expenditures ran at about \$7 billion a year. Now they approximate \$30 billion. During the same period civilians employed in the public service increased to 259,000 from some 132,000.

The decentralization program, combined with a fourfold increase in spending and a doubling of the work force in little more than 10 years, naturally put a severe — perhaps intolerable — strain on the system of financial management and control, an impact which was not offset by strong central direction of the financial function.

**2.11** Glassco gets much deserved credit for bringing about a tremendous shift in management responsibility, including that for financial management and control, away from central agencies to the individual departments and specialized agencies.

Virtually all of the delegation of managerial responsibility conceived and recommended by Glassco has been implemented and has been in place for some years. However, few of the recommended counterbalancing controls visualized by the Commission are in place. Those that have been introduced have not been functioning satisfactorily.

In recommending decentralization, Glassco neither advocated nor contemplated relaxing basic controls over the public purse. On the contrary, the Commission took care to emphasize the importance of checks and balances, of constraints and controls and of the need to establish and maintain the accountability of managers to the government and of the government to Parliament.

The Commission asserted that government departments “must be subject to controls designed to protect those general interests of government which transcend departmental interests”. What a department spends “is not departmental money as a matter of right, but public money, and the ultimate test of its spending is not of its legality but of its effectiveness in the view of the public”.

**2.12** Glassco looked to a numerically small but highly skilled and experienced Treasury Board Secretariat to counterbalance the substantial delegation to departments of responsibility for financial management and control. By implication, the Secretary of the Board was to exercise the role and responsibilities of the chief financial officer of the government.

The Treasury Board staff numbered about 100, not including the telephone service section, when the Glassco proposal was made. Its staff then dealt mainly with matters relating to government spending estimates and administrative affairs.

However, the growth and change in nature of government spending brought material changes in the scope and nature of the responsibilities of the Secretariat. Quite apart from the burden imposed by the increase in government expenditures and the work force, there was the impact of two new responsibilities that could not have been foreseen by Glassco —

collective bargaining in the public service and administration of the Official Languages Act. These have necessarily taken much of the time of the Secretary and his staff and, accordingly, reduced the time available for central financial management and control.

By 1975 the staff of the Secretariat exceeded 700. Under its Secretary are five deputy secretaries heading five branches: Program, Personnel Policy, Planning, Administrative Policy, and Official Languages. One of five divisions reporting to the Deputy Secretary, Administrative Policy, is the Financial Administration Division with some 20 employees under an Assistant Secretary. With the great concentration of resource allocation and policy responsibilities devolving on the Secretariat, it is not too surprising if the somewhat technical and continuing financial control aspects appear to have had a somewhat lower priority. Nor is it surprising under such circumstances that the task of the Secretary has become, in the words of a previous holder of the office, “a bone-crusher of a job, intellectually and physically”. Notwithstanding these developments, from the standpoint of the House of Commons and of the Audit Office effective control of the public purse should, in my judgement, be a first objective and priority of government, and all my efforts as Auditor General will be directed to this end.

**2.13** In fairness, it must be reported that there have been important and constructive initiatives undertaken by the Treasury Board Secretariat within the last two years. In addition to the appointment about a year ago (1974) of an Assistant Secretary for Financial Administration, and the establishment of an evaluation unit as part of this Division, a year earlier (1973) the Guide on Financial Administration was issued filling a void that had existed since responsibility for financial management and control was decentralized to departments four years earlier (1969). An interdepartmental study of the Accounts of Canada launched in 1973 and recently completed will most likely have been made public by the time this Report is tabled. Its recommendations deal effectively with many of the criticisms and suggestions made in previous annual Reports of the Auditor General. In addition to these desirable actions, however, much more needs to be done before the House of Commons can receive the assurance it should and must have that the public purse is under adequate and effective control. This may require some clarification and unification of central agency responsibilities before fully effective actions can be taken.

**2.14** In few of the 28 departments and agencies the Study examined by mid-1975 do the chief financial officers play the role visualized for them by Glassco. This constitutes a serious weakness in the system of counterbalances and checks inherent in — indeed a vital part of — any effective system of financial management and control. Even more serious is the likelihood that these officers will not be able to discharge effectively their responsibilities for administration and control over public funds for which their deputy ministers are held accountable unless and until:

- (a) they are properly qualified to, and do in fact, serve as members of the senior executive group in their departments;
- (b) they are provided with strong functional leadership by a central agency (this is in no

way intended to propose a return to the highly centralized pre-Glassco control system but rather is meant to complement, support and provide essential functional direction and guidance to the highly decentralized system now in place); and

- (c) financial management and control in general is accorded a place of primary importance in the plans and operations of all central and specialized agencies and of all departments of government.

Proposals put forward to make central direction of financial management and control processes more effective, and to strengthen the role of financial officers within departments and agencies are not intended in any way to revert to the situation that existed prior to the Glassco-instigated shift in responsibility to departmental management. Rather they are intended to provide a means for making such managers adequately accountable for the extensive financial authorities granted to them by Parliament and by the government.

Particularly important are the proposals for a study to determine how the Estimates can be more effective in disclosing to Parliament and the public the uses to which funds are to be put and the proposal designed to ensure that the Public Accounts are consistent with the Estimates in showing how in fact the funds have been applied. Without such disclosure there is no truly effective way that managers can be held to account for the extensive financial authorities granted to them.

2.15 Contemporary auditing practice requires more from an auditor than exercise of the attest function that enables him to express an opinion as to whether the financial statements of an organization present fairly its financial results and its financial position at a stated date. He is also expected to direct attention to any deficiencies in financial management and control practices that come to his attention during the audit and to make suggestions and recommendations for improvements.

2.16 The Financial Administration Act requires the Auditor General to examine the rules and procedures — in short, the system — applying to financial transactions and records and to report results of such examinations to the House of Commons. In the interest of correcting deficiencies as promptly as possible, I have drawn these matters to the attention of the responsible officers and made suggestions and recommendations as to how the deficiencies can be overcome. However, I consider that my duty to report deficiencies is not fulfilled unless I also advise the House of Commons of recommendations that I have made.

Recommendation 22 of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General reads as follows:

“The Auditor General should not be restrained in his authority to advise appropriate officials of the public service of matters discovered in his examinations; he should in particular have the right to draw problems to the attention of the Treasury Board Secretariat at his own discretion.”

It is evident from this report that this recommendation has become fully operative in the current year. The policy will continue in the interest of effective action and results.

### **Report of the Independent Review Committee (Part XII)**

**2.17** In October 1973, after consultation with the Chairman and Vice-Chairman of the Standing Committee on Public Accounts, and with the endorsement of the President of the Treasury Board, I appointed an Independent Review Committee to conduct a thorough and impartial study of the responsibilities, relationships and independence of the Auditor General as a basis for the review of legislative proposals affecting the Audit Office. This study was the first of its kind undertaken since the Audit Office was formally established in 1878. The Report of the Committee was submitted to me on March 27, 1975, and was tabled in the House of Commons by the Minister of Finance on April 14, 1975.

The Chairman of the Committee was J.R.M. Wilson, F.C.A., of Toronto, a former senior partner of Clarkson, Gordon & Co., Chartered Accountants, and a past president of the Canadian Institute of Chartered Accountants (C.I.C.A.). The other members of the Committee were: Marcel Bélanger, C.A., of Quebec City, a senior partner of Bélanger, Dallaire, Gagnon & Associés, Chartered Accountants, a past Chairman and member of several Royal Commissions and study groups and recently elected as C.I.C.A. President; and A. Lorne Campbell, Q.C. of Winnipeg, a senior partner of Aikins, MacAuley & Thorvaldson, and a past-president of The Canadian Bar Association.

**2.18** Since the Committee's report was made public in mid April 1975, its authors have received many tributes for the clarity and logic with which their findings and recommendations have been expressed. To these tributes I should like to add my own and those of my colleagues in the Audit Office. In my judgement, shared by legislative auditors in Canada and elsewhere, the penetrating analysis and evaluation of the proper role and responsibilities of the Auditor General and the manner in which he should discharge them will serve as a landmark and a guide — nationally and indeed internationally — for many years to come. I was indeed fortunate that men of such eminence in the accountancy and legal professions in Canada were prepared to undertake this arduous and important task in the interests of Parliament and the people of Canada.

**2.19** I fully subscribe to the recommendations contained in the report and am convinced that our appreciation for the work of the Independent Review Committee would be best demonstrated by the early implementation of the Committee's recommendations. The many facets of this program and especially those that can be proceeded with without legislative action are described more fully in Part XII of this Report. An implementation program is under way within the Audit Office and it is my intention to report annually on its progress in my future reports to the House of Commons.

I am informed that the report of the Independent Review Committee is under active study by government officials and I look forward with keen interest to reviewing the

Government's proposals, which I understand will be in the form of draft legislation, as soon as they are available.

**2.20** Four of the Committee's recommendations relate to the relationships of the Auditor General with — and the activities of — the Standing Committee on Public Accounts. For the convenience of the House, these recommendations are reproduced hereunder:

**Recommendation 23**

The Secretary of the Treasury Board should continue to provide the Standing Committee on Public Accounts with a formal response to matters raised in the annual report of the Auditor General.

**Recommendation 24**

Consideration should be given to changing the Standing Orders of the House of Commons to provide that the annual report of the Auditor General tabled in the House shall be automatically referred to the Standing Committee on Public Accounts and that, if this Committee has not already been organized, it must be so within a reasonable period, say thirty days, after such referral.

**Recommendation 25**

The Government should give consideration to the appointment, for each appropriation, of an accounting officer who would be accountable for the proper accounting and administration of expenditures made thereunder.

**Recommendation 26**

The Auditor General should, if the Standing Committee on Public Accounts requests him to do so, lend staff to the Committee to assist it in reviewing his report and in dealing with such other matters as may be referred to it.

The reasons supporting each of these recommendations are reproduced in full in Appendix B to this report.

**Organization and staffing of the Office (Part III)**

**2.21** In the presentation of the Budget to the House of Commons on June 23, 1975, the Minister of Finance stated:

“One significant exception to this plan for restraining staff growth should be noted. The Office of the Auditor General has long acted on behalf of this House to monitor and report to it on the prudence and probity with which the Government has implemented its programs. The Government has always recognized the vital importance of the work of the Office of the Auditor General in assuring this House, and through it the people of Canada, that the operations of the Government are being conducted properly and legally.

However, the increasing complexity of government operations and financial transactions demands major improvement in the capacity of that Office to scrutinize objectively and

thoroughly all financial transactions and systems. The most sophisticated technical and professional judgement must be available to carry out this work. The Auditor General has submitted that he needs additional staff at the most senior executive levels to fulfill these responsibilities. The Government accepts his position and has already increased his executive complement. It will now accept a further obligation to more than triple that senior executive complement to give the Auditor General the staff he needs to do his job."

As background to this welcome statement by the Minister of Finance on behalf of the Government, the following information is pertinent. The senior executive category of the Public Service comprises four levels, SX-1, SX-2, SX-3 and SX-4 which represent the highest level in the Public Service for appointment by the Public Service Commission. Deputy Ministers or equivalents are appointed by Order in Council. For some years prior to 1974, the senior executive complement of the Audit Office stood at 1, the Assistant Auditor General. In January 1974, I made a submission to Treasury Board asking for an increase in the complement from 1 to 5 and this was approved by Treasury Board in February 1974.

On the basis of some 15 months experience with this latter organization structure and taking into account recommendations of the Independent Review Committee, a further submission was prepared for the consideration and approval of Treasury Board requesting an increase in the senior executive complement of the Office from five to 19. It was to this request that the Minister of Finance made reference in his Budget speech. Our submission in its final form, including complete descriptions of the responsibilities of each of the proposed new positions was forwarded formally to the Secretary of the Treasury Board on July 21, 1975. On August 28 I was notified that approval had been granted for the 14 new positions, 12 of indeterminate duration and two for a term of two years.

**2.22** The Independent Review Committee had this to say, in part, on the organization of the Audit Office introduced in February 1974:

"Those who are familiar with professional accounting firms will recognize that the new structure parallels the organization of such firms. The role of the Management Committee, the working relationships between it and the supportive components, the range and scope of internal support services and the working relationships between audit staff managers, directors and directors general are all similar to those found in the typical private sector auditing firm."

**2.23** The new organization plan represents essentially an expansion of the basic structure introduced 18 months earlier, and recognition at the senior executive level of several new functions not previously so classified, such as computer auditing, public accounts audit and appointment of an Assistant Auditor General who will, among other duties, assume primary responsibility for implementing recommendations of the Independent Review Committee.

In large public accounting firms in Canada, the ratio of partners to professional staff members generally ranges from as low as one to six to an high as one to 15. Equating the duties and responsibilities of a senior executive officer in the Audit Office to those of a partner in a public accounting firm, it is significant to note that the ratio of authorized staff position to authorized senior executive officers was one to 255 in 1973, one to 60 in 1974

and effective with the introduction of the new plan of organization will become approximately one to 18.

When the appointments of appropriately qualified persons have been made by the Public Service Commission to the various new positions, the Audit Office should be in a stronger position than it has been in recent years to discharge effectively its mandate from Parliament.

**2.24** Another development important to the staffing of the Office was the favourable response of the Institute of Chartered Accountants of Ontario to our submission requesting an increase in the quota of university graduates that the Audit Office is permitted to employ as registered students-in-accounts under the rules and regulations of the Institute. The previous quota of 10 has been raised to 25 and the Experience Appraisal Committee of the Institute will review the situation a year hence with the possibility that a further increase may be justified in due course based on the quality of our programs and facilities for training students.

#### **Activities of the Standing Committee on Public Accounts**

**2.25** By June 1975 the Standing Committee on Public Accounts had dealt with all important matters raised in my 1974 Annual Report to the House of Commons. This is a significant achievement, unparalleled in recent years, reflecting the careful planning and concentrated efforts of the Chairman and members of the Committee, aided by actions of the Treasury Board that facilitated the work of the Committee and referred to below.

In the past year the Committee made three reports to the House of Commons: on November 14, 1974, and March 6, 1975, respecting the 1972 and 1973 fiscal years and my Annual Reports thereon; and on June 26, 1975, with respect to my 1974 Annual Report. A summary of their reports is included as Appendix C to this Report.

**2.26** Over the last three years the Audit Office has attempted to produce a more timely annual Report in phase with the Public Accounts which are generally available in October. The 1972 annual Report was dated February 28, 1973; the 1973 annual Report was dated December 14, 1973, and the 1974 annual Report was dated November 25, 1974. Although it was not feasible this year, an Audit Office objective is to plan activities so that it will be possible to transmit our Report for the current fiscal year ended March 31 to the Minister of Finance early in October before the House of Commons normally meets for its Fall session. It is also our objective in future to include our specific comments related to the Public Accounts of Canada in Volume I of the Public Accounts as prepared by the Receiver General. We will continue with these and other efforts to improve the timing, form and content of our annual Report so as to facilitate the work of the Committee.

**2.27** The Treasury Board has taken important initiatives to expedite review of my annual Report by the Committee. In April 1974, the Secretary of the Treasury Board presented to the Committee a listing of the actions taken by the Government on all but 33

paragraphs of my 1973 annual Report; in February 1975 he presented a listing of actions taken on all but 13 paragraphs of my 1974 annual Report; and in June 1975 he presented a listing of action taken on the 33 remaining paragraphs carried forward from 1973. We fully endorse this procedure introduced by the Board and, to complete the exercise, we shall follow up to ascertain that the action that has been, or is being taken, is appropriate and effective. Where results are not up to expectations, the matter will be directed to the attention of the responsible officials and covered in my Report to the House of Commons.

### **Shift in emphasis to system auditing (Part III)**

**2.28** The Financial Administration Act requires the Auditor General to conduct such examinations as he may deem appropriate to satisfy himself, among other things, that public money received has been duly accounted for and that expenditures have been properly authorized. To meet these statutory requirements, a significant proportion of the time of the Audit Office has been devoted to what is often termed financial authority, compliance or transaction auditing.

But Section 58 of the Financial Administration Act, also requires the Auditor General to ascertain whether, in his opinion, the rules and procedures relating to the receipt and expenditure of public funds and the safeguarding and control of public property — in short, the financial accounting and control system — are adequate and operating effectively.

In determining the nature and extent of his audit examinations and tests, an auditor is entitled to rely on a well-designed and effectively operating system of internal accounting controls. When undertaking responsibility for auditing the accounts of an organization as immense and complex as the Government of Canada with professional resources of relatively modest proportions, it is evident that the quality of the financial and accounting systems will play a large and important part in determining the size and nature of the professional audit resources needed — and where and how they should be applied.

This year, through the Financial Management and Control Study and the support of the public accounting profession, it has been possible to conduct quite an extensive evaluation of the financial control system. On the basis of the results, reported elsewhere, it is clear that this shift in emphasis from transaction auditing to system auditing has been worth while and productive. Accordingly, in devising future audit programs, an appropriate balance will be planned to give due weight and proportion to evaluating the adequacy and the effectiveness of financial management and control systems throughout Government.

### **Study of the Accounts of Canada (Part V)**

**2.29** The Treasury Board Secretariat made available to me in April 1975 an exposure draft of the Study of the Accounts of Canada and I have provided my comments thereon. The draft report serves to bring together and focus attention on many fundamental issues relating to the accounting practices of the Government of Canada, numerous examples of which have been referred to in this and my previous Reports to the House of

Commons. I believe that implementation of actions recommended by this Study will make a major contribution toward improving the standards of government accounting and financial reporting in the future.

### III

## ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE AUDIT OFFICE

### Audit activities

**3.1**            Audit Office examinations are performed to enable it to discharge a number of inter-related responsibilities assigned specifically to the Auditor General under Sections 58, 60 and 61(1) of the Financial Administration Act. In summary: Section 58 requires an opinion on the appropriateness of financial rules, procedures and authorities and whether or not there has been a complete and accurate accounting for public money and property; Section 60 requires certification of the Statement of the Expenditures and Revenues of Canada and of the Statement of Assets and Liabilities of Canada; and Section 61(1) requires the reporting to the House of Commons of improprieties disclosed during examinations. The Auditor General is also required to express opinions on: the accounts of Crown corporations in accordance with section 76 and 77 of the Financial Administration Act; numerous special accounts of the Government of Canada; and the accounts of the Territorial Governments and the United Nations. In addition, the Public Accounts Committee has specifically requested the Auditor General to report certain situations dealing with the potential misuse of public money.

**3.2**            Our audit procedures, intended to give appropriate weight to each of the above reporting responsibilities, consist of such tests considered necessary in the circumstances. It is important to emphasize that these tests are designed primarily to enable the Auditor General to provide the certification and opinions required, giving appropriate consideration to materiality, and cannot be relied on to identify all weaknesses in the procedures, improper accounting or improper transactions. However, such improprieties as are identified are reported and are then monitored to ensure that appropriate corrective action is eventually taken.

Our work includes examinations of financial procedures, transactions, accounts and financial statements of departments, agencies, Crown corporations, commissions, boards, revolving funds, Territorial governments and other entities, in Canada and abroad, and United Nations organizations.

Establishment and effective operation of an internal audit program can be an important and reliable element in a system of financial control. The Audit Office evaluates the adequacy of internal audit programs and is prepared to reduce the scope of our examination accordingly. The Office also determines whether errors, discrepancies and other evidence of maladministration disclosed by internal auditors are acted on satisfactorily.

The Auditor General also issues letters to officials of departments, Crown corporations and other entities, describing identified weaknesses or improper transactions with appropriate suggestions and making recommendations for strengthening financial control, correcting

deficiencies in accounting systems and eliminating wasteful and inefficient use of public funds.

## Organization and professional development

3.3 The 1974 Report outlines significant changes in the management structure of the Audit Office made in February 1974. The senior executive complement of the Office then was increased from one position to five positions based on an allocation of the major responsibilities of the Office, as follows:

Deputy Auditor General  
Director General, Departmental Audits  
Director General, Crown Corporations and International Audits  
Director General, Special Audits and Inquiries  
Director General, Professional Practices and Development

These five individuals and the Auditor General formed a management committee to direct the overall policies and operations of the Audit Office with each member focusing his attention on specific areas of responsibility. Experience in operating with this organization for approximately 18 eventful and challenging months led to a far more meaningful understanding of the nature of the responsibilities of the Auditor General; the way in which these responsibilities can be most effectively discharged; the need to strengthen the Office, particularly at the senior levels; and the need for the Auditor General to delegate many of his responsibilities to his senior officers. A new executive organization, including 14 new positions, was implemented effective October 1, 1975, as follows:

Auditor General .....	1
Deputy Auditor General .....	1
Assistant Auditor General .....	1
Executive Director .....	1
Directors General —	
Computer Audits .....	1
Crown Corporation Audits .....	3
Departmental Audits .....	5
Financial Management and Control Studies .....	1
International Audits .....	1
Professional Development .....	1
Professional Practices .....	1
Public Accounts .....	1
Regional Audits .....	1
Special Audits and Inquiries .....	1
Total executive complement of the Office .....	<u>20</u>

3.4 All of the above officers form the Management Committee which meets regularly to exchange information and to consult on important matters and to make, or to

discuss, decisions on professional issues referred to it by individual members of the Committee.

The Auditor General, Deputy Auditor General and Assistant Auditor General form an Executive Committee which assumes overall responsibility for the direction, planning and administration of the Office and provides guidance or makes decisions with respect to professional issues referred to it by other members of management.

In developing this organization, great care was taken to identify clearly the duties of each position, or group of positions, to ensure that all the major identified responsibilities of the Auditor General have been specifically assigned and proportionately allocated to these officers. Consideration was given to the organizational approaches of large public accounting firms and to the need for executives of the Office to have and to discharge effectively delegated responsibilities on behalf of the Auditor General much as each partner of a public accounting firm carries the full professional responsibility of the firm. The effectiveness of the Office should increase substantially as new levels of professional expertise and executive direction are brought to bear on these more clearly defined fields of responsibility.

Appendix D to this Report, a "Report on Proposed Organizational Amendments", is an informative, independently prepared analysis of many of the deficiencies in the previous organization of the Office of the Auditor General and of the needs and philosophy underlying the new organization.

**3.5** At October 1, 1975, the following officers comprised the senior executive group (†several of whom were on loan from national public accounting firms for a one-to-two year period under the terms of the Interchange Canada Program of the Public Service Commission):

Auditor General	James J. Macdonell, F.C.A.
Deputy Auditor General	Rhéal Chatelain, B.A., C.A.
Assistant Auditor General	John R. Douglas, B. Comm.
Executive Director	Patrick D. Lafferty, B.Sc., C.A.†
Directors General:	
Crown Corporation Audits	Peter G. Boomgaardt, C.A.†
Departmental Audits	C. Francis Gilhooly, B. Comm., F.C.G.A.
	Harold E. Hayes, C.A.

Departmental Audits	Edward F. McNamara, B.A., C.A.
	Edward R. Rowc, C.A.
Financial Management and Control Studies	D. Larry Meyers, B.A.Sc., P. Eng., C.M.C., C.A.
Professional Development	Michael H. Rayner, B.A., C.A.
Professional Practices	John J. Kelly, B.Comm., C.A.†
Public Accounts	L. Denis Desautels, B.Comm., C.A.†
Special Audits and Inquiries	Raymond M. Dubois, B.A., M.Comm., C.M.C., C.A.

Alexander G. Cross, B. Comm., C.A., previously Director General of Professional Practices and Development, has been seconded to represent Canada for a 3 year-term on The North Atlantic Treaty Organization's International Board of Auditors in Brussels, Belgium.

**3.6** All staff is encouraged to enroll in professional training programs leading to qualifications either as a Chartered Accountant, Registered Industrial Accountant or Certified General Accountant. The Office has engaged a number of graduates from provincial professional technical colleges, most of whom have been enrolled in an accelerated Registered Industrial Accountant program under the auspices of the Public Service Commission. This will enable them to qualify for the R.I.A. degree within 18 to 24 months.

Within the Office a major review of our human resources in relation to our audit responsibilities is now under way in order to identify more clearly and to quantify the numbers and levels of staff required. In the past there has been relatively little movement of staff within the Audit Office in contrast to the major public accounting firms who have developed a distinct career pattern: their professional staff members are usually university graduates who develop a broad range of practical accounting and auditing experience in many situations and industries in combination with formal courses of study and examinations set by the appropriate professional institute or association. Within a three to six-year period many members of the staff who have qualified for professional accounting degrees obtain positions in industry, Public Service or the universities. The Audit Office is making every effort to establish a similar career pattern for its professional staff in government. Recruiting efforts are being directed towards promising university graduates. Training and manpower allocation efforts are intended to provide a basis for these persons to become professionals of the highest quality, either in the Audit Office, or as internal auditors and financial officers

in departments, agencies and Crown corporations, or elsewhere if their career preferences and objectives so indicate.

**3.7** The 1974 Report mentioned substantial use of the Executive Interchange Program of the Public Service Commission to supplement our staff resources on the Financial Management and Control Study. The 34 partners and managers of major firms of chartered accountants who served the Office for a period of a year or longer have generally expressed a great deal of enthusiasm for the experience and opportunities that the program affords. The Office is again supplementing its resources during 1975-76 under this program but on a somewhat reduced scale, with 17 partners and managers, including nine continuing from last year. Thirteen of these individuals are working on the current Financial Management and Control Study and four are involved in our continuing audit activities. The participating firms are:

Arthur Andersen & Co.  
Clarkson, Gordon & Co.  
Coopers & Lybrand  
Deloitte, Haskins & Sells  
Ernst & Ernst  
Gardner, Macdonald & Co.  
Laventhol & Horwath  
MacGillivray & Co.  
Peat, Marwick Mitchell & Co.  
Price Waterhouse & Co.  
Raymond, Chabot, Martin, Paré & Associés  
Séguin, Préfontaine, Patenaude & Cie.  
Thorne Riddell & Co.  
Touche Ross & Co.  
Zittler, Siblin, Stein, Levine & Co.

**3.8** During the peak audit period for Crown corporations and agencies, extending over the months of May, June and July, the Audit Office was fortunate in obtaining the services of 28 auditors from public accounting firms to augment its staff. This invaluable assistance allowed the Office to complete these assignments within the prescribed time limit and to divert part of its staff to the audit of government departments required prior to the certification of the accounts of Canada.

**3.9** During the year Treasury Board delegated to the Office the authority to classify positions, subject only to broad monitoring and budgetary limitations. The Public Service Commission delegated significantly increased authority to hire and make other staffing actions. This increase in delegated authority should enhance the opportunity for the Auditor General to overcome many of the staffing difficulties of recent years. For example, the Audit Office will now have a more direct involvement in recruiting on university campuses.

**3.10** In addition, the Ontario Institute of Chartered Accountants, based on a recent review of our new organization and standards of supervision, training and field work, has, as a first step, now increased the authorized number of students-in-accounts in the province who may article with the Office from 10 to 25. This measure removes for the present a very serious restriction on our ability to attract many of the most desirable potential recruits wishing to work in the National Capital region. On the basis of a second review by the Experience Appraisal Committee to be carried out in 1976 we may be in a position to seek a further increase in due course in our quota of students if the quality of our training programs and field supervision again measures up to Institute requirements and standards.

**3.11** Two of our recently qualified chartered accountants have been placed with public accounting firms for a two-year period under the provisions of the Executive Interchange Program. The Office also participates in other exchanges: an audit manager was sent to the Auditor General of Australia for 18 months in exchange for one of his senior staff; and representatives from audit offices in Malaysia, Sri Lanka, Guyana and Indonesia have worked for varying periods with us in Canada.

**3.12** The following table is a profile of our full-time staff at October 1, 1975, after implementation of the reorganization plan and at March 31, 1975, and at March 31, 1974, excluding those under the Executive Interchange Program:

	October 1, 1975	March 31, 1975	March 31, 1974
Executive .....	9	5	5
Audit Directors and Managers .....	32	30	27
Audit Supervisors and Seniors .....	131	136	134
Other Audit Staff .....	<u>87</u>	<u>74</u>	<u>74</u>
Professional Staff .....	259	245	240
Non-professional Staff .....	<u>72</u>	<u>57</u>	<u>39</u>
	<u>331</u>	<u>302</u>	<u>279</u>
In the National Capital Area .....	253	228	214
In other parts of Canada .....	<u>78</u>	<u>74</u>	<u>65</u>
	<u>331</u>	<u>302</u>	<u>279</u>

At October 1, 1975, 142 (55%) of our professional staff were qualified for membership in professional accounting associations and a further 95 (37%) were enrolled in programs leading to such qualifications.

The Audit Office has continued developing its activities in compliance with the Official Language Resolution. During the year, twenty-six members of our professional staff attended language training. In accordance with implementation plans of Phase 2 of the

Resolution, we have organized a Unit working in French and we are now in a position to carry out audits in the French language in government departments, Crown corporations and agencies.

**3.13** On behalf of my colleagues in the Audit Office, I record with sorrow the sudden death in April, of Audit Supervisor, Mr. A Vern Witt, who served the Audit Office loyally and conscientiously for more than 27 years. Members of the Audit Office who retired during the year include: Garner O. Currie, Secretary to the Management Committee; Mr. A. Douglas Wigmore, C.G.A., Audit Manager; Gérard Fournier and J. Émile Legault, Audit Supervisors; Lloyd A. Crowder, N. Herbert Longstreet and Marie A.K. Doran, Senior Auditors and Mrs. Violet E. McColl, secretary. Each of these individuals had more than 32 years in the public service of Canada and over the years each has made a contribution to the effectiveness and spirit of the Office which is deeply appreciated. On behalf of their colleagues in the Audit Office I wish them health and happiness in their retirement.

#### **Assistance to the Standing Committee on Public Accounts**

**3.14** One of the objectives of the Audit Office is to render maximum assistance to the Standing Committee on Public Accounts, in its review of the Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, consistent with its responsibilities as an independent agency of Parliament. The Auditor General and members of his staff attend meetings of the Committee, provide any supplementary information desired on the various paragraphs in the Report, testify at hearings, provide evidence and reply to inquiries. On request the Office also assists the sub-committee of the Public Accounts Committee on agenda and procedures in planning, scheduling and establishing priorities in its review of the Auditor General's Report.

#### **Professional Practices**

**3.15** The work of the Office and the state of accounting, auditing and financial control in Government, appears to have suffered in the past from a lack of clearly understood, generally accepted accounting and auditing principles similar to those which have been evolving over the years in the private sector. Major efforts are underway to establish, or cause to be established, theoretically sound policies and criteria to frame and support the operations of the Audit Office in the future.

The Auditor General has established a panel of authoritative experts to provide him on request with independent professional advice on important issues relating to the theory and application of accounting, auditing or financial control principles. This Panel, known as the Advisory Panel on Accounting, Auditing and Financial Controls, includes partners of several national firms of chartered accountants under the chairmanship of Ross M. Skinner, F.C.A. A senior partner of one of these national accounting firms, Mr. Skinner is a former chairman of the Accounting and Auditing Research Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants (C.I.C.A.) and the author of *Accounting Principles: A Canadian Viewpoint* published recently by the C.I.C.A. The Panel has already been of particular

assistance in the review by the Audit Office of the Study of the Accounts of Canada produced by an interdepartmental government committee.

The C.I.C.A. has recently appointed a task force, including a nominee of the Auditor General, to study the feasibility and desirability of establishing an Institute standing committee on accounting and auditing standards for all levels of government.

A new uniform audit approach is being developed within the Office which should increase significantly the effectiveness of auditors in the field by attempting to clarify the objectives, scope and standards to be adhered to and to remove many of the uncertainties caused by a lack of stated accounting and auditing principles for government. The approach attempts to integrate contemporary audit philosophy and methods with our special circumstances and the unique responsibilities assigned to the Audit Office by legislation. The new procedures are directed towards the evaluation of internal control with the use of internal control questionnaires, systems flow charts, statistical sampling, computer auditing techniques, and standardized working papers. A comprehensive audit manual and internal control questionnaires, now in draft form, are being tested prior to implementation.

The Office has also begun to apply the skills of computer audit specialists in special situations requiring a high degree of technical expertise and in advising non-specialist staff who may need to rely on computer controls at many points in their normal audit examinations.

### **Audit certificates and reports**

**3.16** The Auditor General reports annually to the House of Commons, as required by section 61(1) of the Financial Administration Act. He also reports to the appropriate Ministers on the financial statements of Crown corporations for which he is the auditor, as included below or listed in Part VI of this Report.

**3.17** The Auditor General also examined and reported on the financial statements of the following agencies, revolving funds and special accounts for their fiscal years ended during or coinciding with, the year ended March 31, 1975 (with a notation of the department with which the agency or account is identified):

Entity	Department
Agricultural Products Board	Agriculture
Agricultural Stabilization Board	Agriculture
Agriculture Revolving Fund	Agriculture
Canadian Grain Commission	Agriculture

Racetrack Supervision Revolving Fund	Agriculture
Government Telephone Account Revolving Fund	Communications
Passport Office Revolving Fund	External Affairs
International Development Research Centre	External Affairs
Exchange Fund Account	Finance
Statistics Canada Revolving Fund	Industry, Trade and Commerce
Information Canada Expositions Revolving Fund	Labour
Information Canada Publishing Revolving Fund	Labour
Medical Research Council	National Health and Welfare
Canada Pension Plan Account	National Health and Welfare
Canada Pension Plan Investment Fund	National Health and Welfare
Customs and Excise Revolving Fund	National Revenue
Board of Trustees of the Queen Elizabeth II Canadian Fund to Aid in Research on the Diseases of Children	Privy Council
Economic Council of Canada	Privy Council
Science Council of Canada	Secretary of State
Canada Council	Secretary of State
Canadian Government Photo Centre Revolving Fund	Secretary of State

National Film Board	Secretary of State
National Museums of Canada	Secretary of State
Public Archives Central Microfilm Unit Revolving Fund	Secretary of State
Public Service Commission Bureau of Staff Development and Training Revolving Fund	Secretary of State
Royal Canadian Mounted Police (Dependents) Pension Fund	Solicitor General
The Custodian	Supply and Services
Defence Production Revolving Fund	Supply and Services
Printing Revolving Fund	Supply and Services
Supply Revolving Fund	Supply and Services
Airports Revolving Fund	Transport

All of the above financial statements and audit reports thereon are included in Volume II of the Public Accounts with the exception of the Public Service Commission Bureau of Staff Development and Training Revolving Fund as they were not available at the time of the Public Accounts.

**3.18** The Auditor General also examined and reported on the financial statements of the following special accounts which are not included in the Public Accounts:

Canada Pension Plan  
Standards Council of Canada

Unemployment Insurance Account  
Government Annuities Account

## **International Audits**

**3.19** The Auditor General is one of the three members of the Board of Auditors of the United Nations, having been reappointed by the General Assembly for a third three-year term expiring June 30, 1977. In June 1975 the Auditor General of Canada was elected Chairman of the Board of Auditors for one year beginning December 1975. Among other duties in this capacity he will have primary responsibility for representing the Board at meetings of the General Assembly and its Committees.

In accordance with United Nations Financial Regulations and Rules, the Auditor General of Canada accepts joint and several responsibility for all audits including those undertaken by his two colleagues on the Board. The activities audited by the Auditor General of Canada on behalf of the Board during the 1974-75 fiscal year were:

United Nations Office at Geneva  
United Nations Trust Funds, Special Missions and Special Expenses  
United Nations Development Program  
United Nations Office of Technical Co-operation  
United Nations Industrial Development Organization  
United Nations Fund for Population Activities.

In addition the Auditor General is the auditor of the International Civil Aviation Organization, a specialized agency of the United Nations with headquarters in Canada.

The United Nations audit assignments are undertaken on a basis of cost recovery.

## **Special Audits and Inquiries**

**3.20** The Special Audits and Inquiries Branch of the Office is to initiate and conduct studies of a government-wide or subject nature of broader scope than the normal functions of our day-to-day audit activities. It will draw on internal staff resources on a project basis supplemented by industry or government specialists or by professionals of other disciplines in the appropriate circumstances. Distinct terms of reference, with emphasis on determining the adequacy of the systems of internal control, are to be developed for each project.

The Special Audits and Inquiries Branch will also continue to discharge the responsibilities of the Audit Office to inquire into and report on the administration of expenditures under the Imported Oil and Petroleum Products Compensation Program, which was undertaken at the request of the Governor in Council under the provision of Section 62 of the Financial Administration Act (Part IX).

## **Financial Management and Control Study**

**3.21** The findings of the Financial Management and Control Study for 1974-75 are included in Part X and the Supplement to this Report. The 1974-75 program consisted of a study of the systems of financial management and control in 28 departments and agencies. The Office will continue to monitor the action taken by departments and agencies in response to the study's findings and recommendations.

Because of the importance of the findings to date, the study will be continued until all entities audited by the Auditor General have been reviewed. These include departments, agencies, boards, commission and Crown corporations. Ultimately the work will be carried forward, probably on a cyclical basis, as part of our regular audit programs and procedures.

**3.22** The 1975-76 program will include some of the departments and agencies not covered last year, but emphasis will be primarily on an in-depth evaluation of financial and internal accounting controls in Crown corporations. The terms of reference of the study provide for an examination of:

- (a) the statutes and centrally controlled regulations, policies, directives and guidelines relevant to financial management and control, and the extent of compliance therewith in the Crown corporations;
- (b) financial systems and procedures in Crown corporations including budgetary controls, accounting for revenues, pricing and costing systems, expenditures, assets, liabilities, commitments, and financial reporting systems;
- (c) the integration of accounting processes and systems with the central systems;
- (d) the extent to which the financial systems and procedures are monitored and audited by internal or operational audit groups or both;
- (e) the type, accuracy, timeliness, purpose and use of internal financial information and reports currently prepared;
- (f) the duties, responsibilities and functions of financial and accounting managers and staff with special reference to the system of financial and accounting control and the relationships of their functions with central financial and accounting agencies;
- (g) the accounting principles and the standards of financial reporting and disclosure followed by Crown corporations.

**3.23** The 1974-75 program relied very heavily on the contribution of the partners and managers of the 16 firms of chartered accountants obtained through the Executive Interchange Program. Each project was headed by a partner of a participating firm and staffed by a manager from the same firm plus a senior staff member of the Audit Office. Our senior staff members were fully involved in all phases of the study during the 1974-75

program. With the experience thus gained we are able to count less heavily in the 1975-76 program on the Executive Interchange participants. The overall direction of the study and many of the individual field projects are being conducted by staff of the Audit Office. However a valuable feature of the 1975-76 program is the retention of the services for limited amounts of time of a number of the partners who directed the departmental studies last year. This provides useful continuity and experience for the benefit of the current year's program.

### **Legislative auditors' meetings**

**3.24** The Canadian Legislative Auditors followed the precedents of the last two years and held their third meeting in Quebec City September 22 – 24, 1975, to exchange views on technical and other matters of common interest. The meeting was attended by some 40 senior members of the federal and provincial Audit Offices. The agenda included such subjects as: frauds and their detection, new developments in government accounting, the report of the Independent Review Committee, the objectives, organization and operation (but not the results) of the Financial Management and Control Study, and the role of the Public Accounts Committee. The latter was an especially interesting presentation by Mr. Serge Joyal, M.P., Vice-Chairman of the Standing Committee on Public Accounts of the House of Commons who was in attendance at all sessions and who made an outstanding contribution to the success of the Conference. Other guest speakers included Mr. Raymond Garneau, Minister of Finance of Quebec and Mr. Claude Ryan, Editor of *Le Devoir*.

The Office participated in the ninth triennial conference of Commonwealth Auditors General held in Kuala Lumpur in August 1975. The conference was attended by 47 representatives from 26 countries and covered a wide range of subjects including organization and operations of an audit office; reporting; auditing grants, loans and pension payments; management and operational auditing; program performance budgeting; and government accounting procedures.

### **Audit Office expenditures**

**3.25** The operating expenses of the Audit Office for the fiscal year 1974-75 was \$7.5 million of which approximately 86% or \$6.5 million was for salaries and other personnel costs. A comparative statement of expenditure follows:

	1974-75	1973-74
	(in thousands of dollars)	
Salaries .....	\$ 5,841	\$ 4,199
Superannuation contributions .....	633	373
Travelling, staff transfer, and communication expense .....	455	206
Annual Report, advertising, etc. ....	11	60
Professional and special services .....	469	95
Rentals — office machinery and equipment .....	26	8
Repairs and maintenance .....	5	8
Materials and supplies .....	66	28
Office furniture and equipment .....	98	49
Other .....	20	19
	<u>\$ 7,624</u>	<u>\$ 5,045</u>
Less: Cost recoveries — international audits .....	121	123
	<u>\$ 7,503</u>	<u>\$ 4,922</u>
Lapsed balance of appropriation .....	<u>\$ 179</u>	<u>\$ 788</u>

#### IV

FINANCIAL STATEMENTS OF CANADA FOR THE FISCAL YEAR ENDED  
MARCH 31, 1975, AS PREPARED BY THE RECEIVER GENERAL AND INCLUDED  
IN SECTION 2 OF THE PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA

THE SCOPE AND METHODS OF THE PUBLIC ACCOUNTS FOR THE FISCAL  
YEAR ENDED MARCH 31, 1975, AS PREPARED BY THE RECEIVER GENERAL  
AND INCLUDED IN SECTION 1 OF THE PUBLIC ACCOUNTS OF CANADA

EXCHANGE FUND ACCOUNT. STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES AS  
AT DECEMBER 31, 1974

# Summary of Revenue by Main Classification and Department for the Fiscal Year Ended March 31, 1975

Section (Volume 11)	Department	Tax revenue	Return on investments	Postal revenue	Refunds of previous years' expenditures
		\$	\$	\$	\$
1	Agriculture.....		90,883,954		609,981
2	Communications.....		3,524,296		120,384
3	Consumer and Corporate Affairs.....				31,953
4	Energy, Mines and Resources.....	1,445,108,538	14,040,750		173,399
5	Environment.....		1,882,633		1,037,672
6	External Affairs.....		1,233,937		1,036,167
7	Finance.....	325,131	1,006,823,040		862,127
9	Indian Affairs and Northern Development.....		13,799,138		424,598
10	Industry, Trade and Commerce.....		45,737,072		2,237,761
11	Justice.....				42,154
12	Labour.....		312		1,737,553
13	Manpower and Immigration.....		67,682		1,911,278
14	National Defence.....		1,012,269		3,722,385
15	National Health and Welfare.....				1,222,198
16	National Revenue.....	20,882,577,293	68,125		38,086
17	Parliament.....				64,142
18	Post Office.....		213	485,460,974	191,687
19	Privy Council.....				22,598
20	Public Works.....		905,739		1,442,884
21	Regional Economic Expansion.....		25,375,570		4,199,310
22	Science and Technology.....				452
23	Secretary of State.....		72,236		719,828
24	Solicitor General.....		633,414		647,637
25	Supply and Services.....		4,921,092		358,643
26	Transport.....		144,403,578		725,032
27	Treasury Board.....				385,817
28	Urban Affairs.....		448,807,004		57,127,172
29	Veterans Affairs.....		27,270,630		2,973,254
		22,328,010,962	1,831,462,684	485,460,974	84,066,152

Services and service fees	Proceeds from sales	Privileges, licences and permits	Bullion and coinage	Premium, discount and exchange	Miscellaneous	Total	Section (Volume II)
\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
11,906,932	3,541,722	290,227			597,317	107,830,133	1
	4				2,048	3,646,732	2
3,118,128		7,133,187			1,168,181	11,451,449	3
157,247	93,809	1,228,744			2,900,023	1,463,702,510	4
26,141	1,049,383	2,203,167			160,564	6,359,560	5
263,997	1,299	484,472			586,273	3,606,145	6
816,945			47,551,916	3,229,530	4,811,557	1,064,420,246	7
573,286	209,251	15,706,909			449,345	31,162,527	9
115,324		300			1,294,373	49,384,830	10
94,057	430				291,943	428,584	11
4,455	2,811				107,104	1,852,235	12
30,842	3,360				958,204	2,971,366	13
					300,180	5,034,834	14
18,017,133	2,318,658	13,632			3,038,820	24,610,441	15
4,553,300	551,882	147,236			7,455,062	20,895,390,984	16
2,264		203,869			33,765	304,040	17
					234,583	485,887,457	18
26					153,121	175,745	19
932,669	81,821	31,094			185,547	3,579,754	20
1,320,185	191,115	2,167,195			1,754,985	35,008,360	21
						452	22
3,149,574	37,254	1,408,841			11,773	5,399,506	23
50,180	292,516	180,465			220,571	2,024,783	24
10,620	5,758,217				470,656	11,519,228	25
	13,931	966,811			2,090,430	148,199,782	26
52,500					5,217	443,534	27
	1,629,500				5,130,241	512,693,917	28
					1,425,507	31,669,391	29
45,195,805	15,776,963	32,166,149	47,551,916	3,229,530	35,837,390	24,908,758,525	

The notes appearing on page 7 are an integral part of this statement.

T. K. SHOYAMA,  
Deputy Minister of Finance

J. L. FRY,  
Deputy Receiver General for Canada.

*Auditor General's Certificate*

The accounts relating to the revenue set forth in the above Statement have been examined under my direction and subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that, in my opinion, the Statement gives a correct summary for the year ended March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances.

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

September 15, 1975

(This Summary and the Notes thereto are to be found in  
Volume I, Section 2 of Public Accounts)

**THE GOVERNMENT OF CANADA**  
**Statement of Expenditure and Revenue for the Fiscal Year Ended March 31, 1975**

Expenditure	Fiscal year ended	
	March 31, 1975	March 31, 1974
	\$	\$
Agriculture .....	664,280,951	426,419,171
Communications.....	60,278,529	51,435,822
Consumer and Corporate Affairs.....	48,986,582	37,406,919
Energy, Mines and Resources.....	1,365,863,435	341,852,499
Environment.....	383,057,743	316,062,782
External Affairs.....	548,885,902	439,315,691
Finance.....	6,006,195,320	4,616,857,651
Governor General and Lieutenant-Governors.....	1,898,136	1,721,941
Indian Affairs and Northern Development.....	672,234,919	594,567,249
Industry, Trade and Commerce.....	449,892,384	399,781,138
Justice.....	61,464,125	42,884,060
Labour.....	35,082,636	33,118,261
Manpower and Immigration.....	1,683,548,329	1,643,140,700
National Defence.....	2,507,527,921	2,231,983,162
National Health and Welfare.....	5,199,353,997	3,775,583,137
National Revenue.....	351,743,028	269,966,362
Parliament.....	50,831,747	41,751,787
Post Office.....	731,603,637	591,162,969
Privy Council.....	52,662,181	19,127,912
Public Works.....	523,826,470	469,735,614
Regional Economic Expansion.....	441,432,843	411,532,232
Science and Technology.....	6,343,074	6,754,810
Secretary of State.....	1,155,360,085	1,026,423,891
Solicitor General.....	450,447,759	350,049,844
Supply and Services.....	90,168,423	73,429,724
Transport.....	1,302,837,845	827,492,293
Treasury Board.....	310,753,536	262,583,804
Urban Affairs.....	278,823,090	215,225,124
Veterans Affairs.....	619,486,326	538,292,758
Total expenditure.....	26,054,870,953	20,055,659,307
Budgetary deficit.....	-1,146,112,428	-672,642,591
	24,908,758,525	19,383,016,716

The notes appearing on page 7 are an integral part of this statement.

Details of Appropriations and Expenditures by Departments can be found in Section 10.

T. K. SHOYAMA,  
*Deputy Minister of Finance.*

J. L. FRY,  
*Deputy Receiver General for Canada.*

Revenue	Fiscal year ended	
	March 31, 1975	March 31, 1974
	\$	\$
Tax revenue—		
Income tax—		
Personal.....	10,068,290,599	7,925,803,336
Corporation.....	4,285,216,846	3,410,977,705
Non-resident.....	427,423,766	323,678,371
Excise taxes—		
Sales.....	2,900,071,165	2,692,861,072
Other.....	413,440,556	407,995,965
Oil export tax.....	224,261,170	286,617,261
Oil export charge.....	1,445,108,538	
Customs import duties.....	1,808,860,186	1,384,648,328
Excise duties.....	747,959,844	685,893,282
Estate tax.....	7,053,161	14,353,554
Miscellaneous.....	325,131	390,518
	22,328,010,962	17,133,219,392
Non-tax revenue—		
Return on investments.....	1,831,462,684	1,489,205,560
Post Office—Net postal revenue.....	485,460,974	480,005,199
Refunds of previous years' expenditure.....	84,066,152	99,354,814
Services and service fees.....	45,195,805	35,212,147
Proceeds from sales.....	15,776,963	21,217,828
Privileges, licences and permits.....	32,166,149	26,455,532
Bullion and coinage.....	47,551,916	58,113,747
Premium, discount and exchange.....	3,229,530	
Miscellaneous.....	35,837,390	40,232,497
	2,580,747,563	2,249,797,324
Total revenue.....	24,908,758,525	19,383,016,716

#### Auditor General's Certificate

The above Statement has been examined in accordance with the provisions of the Financial Administration Act. I have obtained all the information and explanations I have required and, subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that the Statement is in agreement with the accounts maintained by the Receiver General for Canada and that, in my opinion, it exhibits a correct view of the expenditure and revenue of Canada for the year ended March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances.

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

September 15, 1975

(This Statement and the Notes thereto are to be found in  
Volume I, Section 2 of the Public Accounts)

# Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments for the Fiscal Year Ended March 31, 1975

Section (Volume II)	Department	Appropriations	Expenditures	Unexpended Balances	
				Lapsed	Carried forward <sup>(1)</sup>
		\$	\$	\$	\$
1	Agriculture.....	(2)702,316,559	664,280,951	6,081,867	31,953,741
2	Communications.....	61,739,936	60,278,529	1,461,407	
3	Consumer and Corporate Affairs.....	49,461,956	48,986,582	475,374	
4	Energy, Mines and Resources.....	1,371,155,659	1,365,863,435	5,292,224	
5	Environment.....	392,131,633	383,057,743	9,073,890	
6	External Affairs.....	(3)547,356,223	548,885,902	(6)—1,529,679	
7	Finance.....	6,006,694,323	6,006,195,320	499,003	
8	Governor General and Lieutenant-Governors.....	1,892,033	1,898,136	(7)—6,103	
9	Indian Affairs and Northern Development.....	(4)676,861,564	672,234,919	3,313,359	1,313,286
10	Industry, Trade and Commerce.....	469,258,527	449,892,384	19,366,143	
11	Justice.....	63,841,110	61,464,125	2,376,985	
12	Labour.....	35,380,781	35,082,636	298,145	
13	Manpower and Immigration.....	1,698,399,113	1,683,548,329	14,850,784	
14	National Defence.....	2,511,552,027	2,507,527,921	4,024,106	
15	National Health and Welfare.....	5,662,712,109	5,199,353,997	463,358,112	
16	National Revenue.....	353,544,549	351,743,028	1,801,521	
17	Parliament.....	51,338,896	50,831,747	507,149	
18	Post Office.....	738,755,672	731,603,637	7,152,035	
19	Privy Council.....	56,086,158	52,662,181	3,423,977	
20	Public Works.....	529,335,492	523,826,470	5,509,022	
21	Regional Economic Expansion.....	488,919,823	441,432,843	47,486,980	
22	Science and Technology.....	6,579,915	6,343,074	236,841	
23	Secretary of State.....	(5)1,163,590,019	1,155,360,085	8,163,897	66,037
24	Solicitor General.....	469,483,168	450,447,759	19,035,409	
25	Supply and Services.....	93,107,857	90,168,423	2,939,434	
26	Transport.....	1,331,611,058	1,302,837,845	28,773,213	
27	Treasury Board.....	318,682,872	310,753,536	7,929,336	
28	Urban Affairs.....	298,068,025	278,823,090	19,244,935	
29	Veterans Affairs.....	628,656,680	619,486,326	9,170,354	
		26,778,513,737	26,054,870,953	690,309,720	33,333,064

T. K. SHOYAMA,  
Deputy Minister of Finance.

J. L. FRY,  
Deputy Receiver General for Canada.

## Auditor General's Certificate

The accounts relating to the expenditures as set forth in the above Statement have been examined under my direction and subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that, in my opinion, the Statement gives a correct summary for the year ended March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances.

September 15, 1975

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

<sup>(1)</sup>Available for expenditure in subsequent fiscal years: Department of Agriculture vote 15, 1971-72 and 1972-73 \$31,953,741; Department of Indian Affairs and Northern Development vote 30, 1971-72 \$1,313,286; Department of Secretary of State vote 2b, 1968-69 \$66,037.

<sup>(2)</sup>Includes \$38,124,637 carried forward from vote 15, Department of Agriculture 1970-71, 1971-72, 1972-73 appropriations.

<sup>(3)</sup>Includes \$11,981,353 carried forward from vote 25, Department of External Affairs 1973-74 appropriations.

<sup>(4)</sup>Includes \$1,857,491 carried forward from vote 35 and vote 30, Department of Indian Affairs and Northern Development 1970-71 and 1971-72 respectively.

<sup>(5)</sup>Includes \$66,577 carried forward from vote 2b, Department of Secretary of State 1968-69 appropriations.

<sup>(6)</sup>Results from Department of External Affairs' authority in votes 10 and 10b to pay assessments in the amounts and in the currencies in which they are levied, and to pay other amounts specified in the currencies of the countries indicated, notwithstanding that the total of such payments may exceed the equivalent in Canadian dollars, estimated as of January and October, 1974.

<sup>(7)</sup>Over-expenditure due to an error in the processing of severance pay for a retiring employee.

The notes appearing on page 7 are an integral part of this statement.

Details of Appropriations and Expenditures by Departments can be found in Section 10.

(This Summary and the Notes thereto are to be found in  
Volume I, Section 2 of the Public Accounts)

# Notes to Statements of Revenue, Expenditure, Appropriation and Unexpended Balances for the Fiscal Year Ended March 31, 1975

## 1. ACCOUNTING POLICIES

The significant accounting policies on which these statements are based are described in Section 1, "The Scope and Methods of the Public Accounts," of Volume 1.

## 2. RECEIPTS AND REVENUE NOT INCLUDED IN REVENUE ACCOUNTS

Revenue is stated net of amounts credited to other accounts as follows:

### i. SOCIAL SECURITY ACCOUNTS

	1974-75	1973-74
The Old Age Security Fund—		
Personal Income Tax.....	\$1,642,000,000	\$1,300,000,000
Corporation Income Tax.....	550,500,000	299,000,000
Sales Tax.....	966,023,429	897,477,024
	3,158,523,429	2,496,477,024
The Canada Pension Plan.....	1,743,177,529	1,435,391,091
The Unemployment Insurance Account.....	1,622,000,000	1,019,500,000

### ii. DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE ACCOUNTS

Proceeds of \$9.8 million from sales of surplus property and equipment were credited by the Department of National Defence to its Surplus Crown Assets account, and defence expenditures of \$19.6 million were made from this account.

In addition, proceeds of \$1.3 million from sales of non-surplus property and equipment were credited to its Replacement of Material account and defence expenditures of \$5.7 million were made from this account.

### iii. DEPARTMENT OF POST OFFICE ACCOUNTS

Under authority of the Post Office Act, R.S., c. P-14, remuneration of postmasters and staffs at certain classes of post offices, and other costs, totalling \$79.9 million, were paid from gross postal revenue.

### iv. DEPARTMENT OF TRANSPORT ACCOUNTS

Receipts from the Air Transportation Tax which came into effect on December 1, 1974 totalled \$7.1 million to the end of the 1974-75 fiscal year; of this amount \$3.7 million has been credited to departmental working capital advances of the Department of Transport, and \$3.4 million has been credited to budgetary expenditure of the department.

This allocation is based on passenger traffic through those airports financed under the Airports Revolving Fund and those financed by budgetary expenditure respectively.

### v. BUDGETARY EXPENDITURE ACCOUNTS

Receipts and revenue totalling \$714 million have been credited to budgetary expenditure compared to \$567 million credited in 1973-74.

### vi. OTHER SPECIAL ACCOUNTS AND REVOLVING FUNDS

Applicable receipts and revenue were credited directly thereto.

## 3. EFFECT OF MARCH 31ST FALLING ON A HOLIDAY

Since March 31, 1975 fell on Easter Monday, the fiscal year 1974-75 remained opened until Tuesday, April 1, 1975, in accordance with the provisions of the Interpretation Act (Revised Statutes of Canada 1970, c. I-23, Section 25(1)). The effect of this provision was to include in the fiscal year 1974-75 those receipts and payments on April 1, 1975, that referred to the business of the 1974-75 fiscal year. In addition, payments for goods and services received on April 1, 1975 could be included in 1974-75, if they were made by April 30, 1975.

## 4. OIL EXPORT TAX/CHARGE

Revenues from oil exports have been derived from the oil export tax applicable to exports made to the end of March 1974 and from the oil export charge applicable to exports made since the end of March 1974.

The Oil Export Tax Act authorized the Minister of Finance to make payments equal to 50% of tax revenues derived from the oil export tax, to the exporting provinces in which the exported crude was produced, recovered or extracted. Payments equal to 50% of oil export tax revenues have been made in accordance with the Act.

No amounts related to the oil export charge are payable to exporting provinces; however, compensation payments to importers of crude oil and petroleum products have been made and are included in the expenditures of the Department of Energy, Mines and Resources.

## 5. TRANSFER OF DUTIES, RESPONSIBILITIES AND LEGISLATIVE CHANGES

Where transfer of duties, responsibilities or legislative changes take place in a fiscal year, the amounts for the previous fiscal year when material are adjusted for comparative purposes.

The only such adjustment made concerns the Department of National Health and Welfare.

While in 1973-74 Votes 25 and 35 of the Department of National Health and Welfare carried vote-netting privileges, in 1974-75 they did not. In order to adjust the previous year figures for comparative purposes, revenues and expenditures were increased by \$16.3 million.

Other changes where no adjustments have been made to the 1973-74 figures are as follows:

The costs of publications of Information Canada during 1974-75 were charged to the Publishing Revolving Fund. In 1973-74 the costs of publications (\$5.3 million) had been charged to Vote 5 of the Department of Labour and the proceeds from sales of publications (\$3.4 million) had been credited to non-tax revenue.

In 1973-74 the Department of National Defence administered the Civil Emergency Measures Program and fully absorbed its expenditures of \$5.5 million. In 1974-75 this program was decentralized and the related expenditures are included in appropriate departments and agencies.

(These Notes are to be found in Volume I, Section 2 of the Public Accounts)

# THE GOVERNMENT OF CANADA

## Statement of Assets and Liabilities as at March 31, 1975

	March 31, 1975	March 31, 1974	Net increase or decrease (—) during 1974-75
	\$	\$	\$
<b>ASSETS</b>			
1. Current assets—			
(a) Cash, schedule A, section 11, page 2	4,234,018,115	1,969,669,046	2,264,349,069
(b) Securities held for the securities investment account at amortized cost	81,280,272	68,337,169	12,943,103
(c) Other current assets, schedule B, page 2	306,125,996	102,696,001	203,429,995
	4,621,424,383	2,140,702,216	2,480,722,167
2. Departmental working capital advances, schedule C, section 11, page 2	772,579,830	630,007,152	142,572,678
3. Foreign exchange reserve accounts—			
(a) Exchange Fund Account	4,793,279,053	5,466,279,053	— 673,000,000
(b) Canada's subscription to capital of the International Monetary Fund	1,252,980,128	1,297,167,219	— 44,187,091
	6,046,259,181	6,763,446,272	— 717,187,091
4. Social security accounts, schedule D, section 11, page 4—			
Canada Pension Plan investment fund	7,981,874,000	6,696,981,000	1,284,893,000
Unemployment Insurance Account—Advances—All or part to be recovered by parliamentary appropriations	1,656,747,924	1,719,280,356	— 62,532,432
Unemployment Insurance Account	100,101,962	60,417,553	39,684,409
	9,738,723,886	8,476,678,909	1,262,044,977
5. Advances, loans and investments—Domestic, schedule E, section 11, page 5—			
(a) Loans to, and investments in, crown corporations	15,217,510,623	13,634,105,066	1,583,405,557
Recovery likely to require parliamentary appropriations	237,499,094	237,695,681	— 196,587
(b) Loans to provincial governments	1,005,282,390	834,326,166	170,956,224
(c) Municipal Development and Loan Board advances	223,567,797	234,872,906	— 11,305,109
(d) Veterans Land Act fund (less reserve for conditional benefits)	526,500,373	512,403,871	14,096,502
(e) Miscellaneous	901,444,761	725,129,691	176,315,070
	18,111,805,038	16,178,533,381	1,933,271,657
6. Advances, loans and investments—External, schedule F, section 11, page 10—			
(a) Loans to national governments	2,067,704,544	1,831,620,629	236,083,915
(b) Subscriptions to capital of, and working capital advances, loans and investments in international organizations	590,148,322	492,351,155	97,797,167
	2,657,852,866	2,323,971,784	333,881,082
7. Securities held in trust, schedule G, section 11, page 11	133,289,269	135,027,802	— 1,738,533
8. Deferred charges—			
(a) Unamortized portions of actuarial deficiencies—			
Canadian forces superannuation account	845,432,000	702,040,000	143,392,000
Public service superannuation account	716,100,000	362,900,000	353,200,000
Royal Canadian Mounted Police superannuation account	46,211,999	24,878,004	21,333,995
(b) Unamortized loan flotation costs, section 12	199,011,844	156,454,914	42,556,930
	1,806,755,843	1,246,272,918	560,482,925
9. Capital assets	1	1	
10. Inactive loans and investments, schedule H, section 11, page 12	79,130,380	80,354,071	— 1,223,691
Total recorded assets	43,967,820,677	37,974,994,506	5,992,826,171
11. Less: Reserve for losses on realization of assets	— 546,384,065	— 546,384,065	
Net recorded assets	43,421,436,612	37,428,610,441	5,992,826,171
12. Net debt, represented by excess of liabilities over net recorded assets, schedule I, section 11, page 12	19,274,567,774	18,128,455,346	1,146,112,428
	62,696,004,386	55,557,065,787	7,138,938,599

The notes appearing on page 10 are an integral part of this Statement of Assets and Liabilities.

Detailed Schedules of the Asset and Liability accounts can be found in Section 11.

T. K. SHOYAMA,  
Deputy Minister of Finance.

J. L. FRY,  
Deputy Receiver General for Canada.

	March 31, 1975	March 31, 1974	Net increase or decrease (—) during 1974–75
	\$	\$	\$
<b>LIABILITIES</b>			
13. Current liabilities, schedule J, section 11, page 13—			
(a) Outstanding cheques.....	1,237,415,332	1,282,452,993	— 45,037,661
(b) Accounts payable (that portion paid in April of the next following year).....	1,049,213,277	1,177,528,155	— 128,314,878
(c) Non-interest-bearing notes payable to international organizations.....	198,539,264	154,349,201	44,190,063
(d) Matured debt outstanding.....	29,777,939	27,913,706	1,864,233
(e) Interest due and outstanding.....	1,407,278,929	1,129,035,371	278,243,558
(f) Interest accrued.....	759,011,026	592,021,068	166,989,958
(g) Other current liabilities.....	229,039,219	231,293,860	— 2,254,641
	4,910,274,986	4,594,594,354	315,680,632
14. Foreign exchange reserve accounts—			
(a) Non-interest-bearing notes payable to the International Monetary Fund.....	916,000,000	990,000,000	— 74,000,000
(b) Allocation of Special Drawing Rights in the International Monetary Fund.....	370,279,053	370,279,053	
	1,286,279,053	1,360,279,053	— 74,000,000
15. Deposit and trust accounts, schedule K, section 11, page 15.....	480,475,848	579,390,882	— 98,915,034
16. Annuity, insurance and pension accounts, schedule L, section 11, page 19—			
(a) Social security accounts—			
Canada Pension Plan.....	8,262,422,656	6,933,825,886	1,328,596,770
Old Age Security Fund.....	1,030,255	32,735,490	— 31,705,235
(b) Superannuation accounts.....	12,586,377,141	10,848,542,394	1,737,834,747
(c) Other.....	1,479,157,340	1,446,915,970	32,241,370
	22,328,987,392	19,262,019,740	3,066,967,652
17. Undisbursed balances of appropriations to special accounts, schedule M, section 11, page 20.....	139,296,573	172,265,845	— 32,969,272
18. Provision for compound and bonus interests on Canada Savings Bonds, schedule N, section 11, page 20.....	132,627,020	114,100,946	18,526,074
19. Deferred credits, schedule O, section 11, page 21.....	317,518,354	294,736,772	22,781,582
20. Suspense accounts, schedule P, section 11, page 21.....	14,385,949	8,312,879	6,073,070
21. Unmatured debt, schedule Q, section 11, page 22—			
(a) Bonds.....	27,456,159,211	24,266,365,316	3,189,793,895
(b) Treasury bills.....	5,630,000,000	4,905,000,000	725,000,000
	33,086,159,211	29,171,365,316	3,914,793,895
<b>Total liabilities.....</b>	<b>62,696,004,386</b>	<b>55,557,065,787</b>	<b>7,138,938,599</b>

**NOTE:**

The contingent liabilities of the Government of Canada, consisting of railway securities guaranteed as to principal and interest \$596,229,000; other guarantees of \$15,034,509,267; together with certain indeterminate guarantees, are listed in section 11.

**Auditor General's Certificate**

The above Statement has been examined in accordance with the provisions of the Financial Administration Act. I have obtained all the information and explanations I have required and, subject to the comments in my report to the House of Commons, I certify that the Statement is in agreement with the accounts maintained by the Receiver General for Canada and that, in my opinion, it exhibits a correct view of the financial position of Canada as at March 31, 1975 in accordance with the accounting policies referred to in Note 1 to the Statement of Assets and Liabilities.

J. J. MACDONELL,  
Auditor General of Canada.

(This Statement and the Notes thereto are to be found in Volume I, Section 2 of the Public Accounts. The Schedules and pages referred to are to be found in Volume I, Section 11, except where otherwise indicated.)

# Notes to Statement of Assets and Liabilities as at March 31, 1975

## 1. ACCOUNTING POLICIES

The significant accounting policies on which this statement is based are described in Section 1, "The Scope and Methods of the Public Accounts," of Volume I.

## 2. NET DEBT

The increase in net debt in 1974-75 reflects a budgetary deficit of \$1,146.1 million, compared to \$672.6 million for 1973-74.

## 3. UNAMORTIZED PORTION OF ACTUARIAL DEFICIENCIES

Additional liabilities for the Public Service superannuation account, the Canadian Forces superannuation account and the Royal Canadian Mounted Police superannuation account arose out of pay increases and the actuarial deficiency of \$214 million determined during the year based on the quinquennial valuation of the Public Service superannuation account as at December 31, 1972. These adjustments have been credited to the respective superannuation accounts and charged to deferred charges and are being amortized over a five-year period in accordance with the amendments to the superannuation acts.

## 4. ASSETS AND LIABILITIES IN FOREIGN CURRENCIES

Assets and liabilities denominated in foreign currencies other than those of a short-term nature are recorded at historical values. The value of these assets and liabilities based on exchange rates in effect at March 31, 1975 (\$1 U.S. = \$1.0018 Canadian) are summarized in the following statement.

	Recorded Value	Valuation at March 31, 1975 exchange rate	Over (Under) valuation
	\$	\$	\$
<b>ASSETS</b>			
Securities held for the securities investment account.....	13,510,421	12,568,807	941,614
Foreign exchange reserve accounts—			
Exchange Fund Account	4,793,279,053	4,814,661,192	(21,382,139)
Subscription to capital of the International Monetary Fund.....	1,252,980,127	1,374,684,391	(121,704,264)
Advances, loans and investments—External—			
Subscriptions to capital of, and working capital advances, loans and investments in international organizations.....	584,297,745	570,355,462	13,942,283
	6,644,067,346	6,772,269,852	(128,202,506)
<b>LIABILITIES</b>			
Foreign exchange reserve accounts—			
Allocation of Special Drawing Rights to the International Monetary Fund.....	370,279,053	448,172,106	(77,893,053)
Unmatured debt.....	207,598,711	192,374,652	15,224,059
	577,877,764	640,546,758	(62,668,994)

Balances in bank accounts operated in foreign currencies are converted to Canadian currency at the year end on the basis of closing market rates.

## 5. SPECIAL DRAWING RIGHTS

The liability for the allocation of Special Drawing Rights issued by the International Monetary Fund has been recorded in the accounts of Canada in accordance with the Fund's accounting recommendations to participants. Although the liability arises from transactions associated with foreign exchange reserves, it is not taken into account in determining Canada's official international reserves.

## 6. UNEMPLOYMENT INSURANCE ACCOUNT

The accounts in respect of the Unemployment Insurance Account which are recorded on the Government's Statement of Assets and Liabilities are summarized in the following statement.

	1975	1974	Increase or decrease (—)
ASSETS	\$ (thousands)	\$	\$
Cash in Receiver General special deposits.....		40,195	— 40,195
Advances.....	1,656,748	1,719,280	— 62,532
Unemployment Insurance Account.....	100,102	60,418	39,684
	1,756,850	1,819,893	— 63,043
<b>LIABILITIES</b>			
Outstanding warrants.....	96,309	54,176	42,133

## 7. EFFECT OF MARCH 31ST FALLING ON A HOLIDAY

Since March 31, 1975 fell on Easter Monday, the fiscal year 1974-75 remained opened until Tuesday, April 1, 1975, in accordance with the provisions of the Interpretation Act (Revised Statutes of Canada 1970 c. I-23, Section 25(1)). The effect of this provision was to include in the fiscal year 1974-75 those receipts and payments on April 1, 1975, that referred to the business of the 1974-75 fiscal year. In addition, payments for goods and services received on April 1, 1975 could be included in 1974-75, if they were made by April 30, 1975.

## 8. RECOVERY LIKELY TO REQUIRE PARLIAMENTARY APPROPRIATIONS

This account comprises the following outstanding loans:

	(millions)
Canadian Broadcasting Corporation.....	\$ 197.9
National Capital Commission.....	39.6
	237.5

Recovery of the above loans is likely to require parliamentary appropriation in subsequent fiscal years.

(These Notes are to be found in Volume I,  
Section 2 of the Public Accounts)

# THE SCOPE AND METHODS OF THE PUBLIC ACCOUNTS

## The Nature and Format of the Public Accounts

### The Nature of the Public Accounts

The Public Accounts of Canada is the annual financial report of the Government of Canada prepared by the Receiver General for Canada as required by Section 55 of the Financial Administration Act. The report covers the financial transactions of the Government during the fiscal year under review even although the Parliamentary authority to undertake these transactions was, in many cases, provided by legislation approved in earlier years. In addition, it includes the accounts of those crown corporations and other bodies which are maintained separately from the accounts of Canada. The financial year of a number of these corporations is the calendar year rather than the fiscal year of the Government that ends on March 31.

### The Format of the Public Accounts

The Public Accounts is produced in three volumes. Volume I contains:

- A brief outline of the principal features of the Government's financial statements and accounting system;
- A summary of the highlights of the Government's financial operations during the fiscal year then ended, including revenue and expenditure on a National Accounts basis;
- A review of budgetary revenue, expenditure and the surplus for the fiscal year, with comments on the significant aspects of the more important items;
- An analysis of non-budgetary transactions;
- A summary of the financing operations of the Government and their effect on the unmatured debt and the cash position of the Government;
- Statements of the expenditures, revenues, assets and liabilities of Canada certified by the Auditor General;
- A statement of the contingent liabilities of Canada.

It also includes:

- Summaries of appropriations and expenditures for each department;
- The statements required by the Financial Administration Act to be published in the Public Accounts;
- A number of supporting schedules and statements.

Volume II reviews the financial statements of departments in finer detail. For each department, this volume presents:

- Appropriations, expenditures and unexpended balances;
- The total cost of each program;
- An analysis of expenditures by programs;
- An analysis of expenditures by standard objects;
- An analysis of expenditures by activities within a program;
- A statement of the grants, contributions and other transfer payments made;
- A statement of revenues collected;
- A summary of all receipts and outlays and any special accounts maintained.

Volume II also provides a range of additional information, by departments, on items such as:

- Accounts receivable;
- Payments for professional and special services;
- The construction and the acquisition of machinery, equipment, land, buildings, and works.

Volume III includes the financial statements of crown corporations which keep their own accounts, together with the reports of their auditors.

## The Government's Accounting System

The practices described in what follows have developed over a number of years and reflect the provisions of the British North America Act and other legislation. They have, however, been under review by an interdepartmental committee preparing a "Study of the Accounts of Canada" and consisting of representatives of the Treasury Board, the Department of Finance and the Receiver General for Canada. These practices may therefore alter to the extent that recommendations flowing from the "Study of the Accounts of Canada" are accepted.

To assist the reader in interpreting the Government's financial statements, a brief outline of the main features of its accounting methods is given in the paragraphs which follow. This outline includes:

- The basic concepts of the Government's accounting system;
- The definition of the Government of Canada as an accounting entity;
- The identification of its financial transactions;
- The allocation of transactions to fiscal years;
- The measurement of transactions;
- The classification of transactions.

### Basic Concepts

The two basic concepts of the Government's accounting system in the British North America Act are that all duties and revenues, other than those reserved to the Provinces, "shall form One Consolidated Revenue Fund" and that the balance of the Fund, after certain prior charges, is for appropriation by the Parliament of Canada. The Financial Administration Act further provides that "All estimates of expenditures submitted to Parliament shall be for the services coming in course of payment during the fiscal year" but modifies this requirement by permitting debts incurred during a fiscal year to be paid within the thirty days following the end of that year; any debts so paid may be charged in the accounts of the fiscal year just ended. After the period of thirty days allowed for the payment of debts, no further disbursements can be made from the unexpended balance of any annual appropriation. As a result, there are then no valid annual appropriations under which debts incurred during a fiscal year but still unpaid can be discharged. All disbursements to discharge debts incurred during a fiscal

(This information is to be found in Volume I,  
Section 1 of the Public Accounts)

year should therefore be reflected in the accounts of that year. The effects of these constitutional and legal provisions are examined further in the following section.

### The Government of Canada as an Accounting Entity

All the financial transactions of the Government of Canada are reflected in the Public Accounts, irrespective of whether they are undertaken by or on behalf of a department, agency or other body such as a board, commission, council, crown corporation or fund. There are, however, a number of crown corporations and other bodies which operate their own banking facilities and keep their own accounts. The financial transactions of these organizations are reflected in the transactions of the Government of Canada only to the extent that they receive money from or pay it to the Government.

As an accounting entity, the Government of Canada is therefore defined as the aggregate of all departments, agencies, boards, commissions, councils, crown corporations, funds and other bodies, with two exceptions. These exceptions are the "Agency" and "Proprietary" crown corporations, listed respectively in Schedules C and D of the Financial Administration Act and those crown corporations that are not subject to the Financial Administration Act. The crown corporations not subject to the Financial Administration Act include the Bank of Canada, the Canada Council, the Canadian Wheat Board, the Industrial Development Bank, the International Development Research Centre and the National Arts Centre Corporation.

The Government of Canada as an accounting entity is therefore the total of all its departments and other bodies that pay their receipts into and have their outlays financed from the Consolidated Revenue Fund of Canada with one important exception.

Although "Agency" and "Proprietary" crown corporations are normally permitted to make their own banking arrangements, five "Schedule C" corporations—the Canadian Dairy Commission, the Canadian Livestock Feed Board, the National Harbours Board, the Royal Canadian Mint and Uranium Canada Limited—are required to use the Consolidated Revenue Fund for banking purposes. These five "Agency" crown corporations are treated in the same way as other Schedule C and D corporations and therefore excluded from the definition of the Government of Canada as an accounting entity.

The distinction drawn between the Government of Canada as an accounting entity and those crown corporations that are regarded as outside that entity reflects the different nature of the transactions of the Government of Canada and those of the crown corporations in question. Within the Government of Canada, most financial transactions are undertaken for non-commercial purposes. Within the crown corporations in question, commercial objectives are significant and are reflected in their accounting systems.

The following description of the Government's accounting system therefore refers only to the departments, agencies and other accounting sub-entities that are included in the Government of Canada as an accounting entity.

### The Identification of Financial Transactions

Section 106 of the British North America Act provides that all cash receipts are to be paid into the Consolidated Revenue Fund and that all cash payments are to be made from the Fund. The same requirement, together with the provisions in the Financial Administration Act that bring the bank accounts of the Government within the Consolidated Revenue Fund, ensures that the record of cash transactions into and out of the Consolidated Revenue Fund is complete.

The identification of financial transactions therefore begins with the identification of all cash transactions that lead to changes in the balance of the Consolidated Revenue Fund. Cash transactions within the Consolidated Revenue Fund when money is moved between bank accounts are therefore excluded from the Public Accounts. Such movements of money between accounts occur to transfer funds to where they are needed or to honour agreements with the chartered banks about the distribution of deposits of public money.

Apart from cash transactions, a number of internal transactions are identified. These transactions do not lead to any change in the balance of the Consolidated Revenue Fund but are included in the Public Accounts because of legislation or regulations.

The major internal transactions are:

- Interest, Government contributions and deferred charges credited to annuity, insurance and pension accounts;
- Deferred charges for loan flotation costs;
- Deferred credits for premiums on loans;
- Deferred credits for income due but not received;
- Advances to the Unemployment Insurance Account;
- Departmental working capital advances;
- Loans to revolving fund accounts;
- Unappropriated balances of the Old Age Security Fund;
- Unappropriated balances of Special Accounts carried forward to future years;
- Credits to votes from other appropriations;
- Internal transfers of interest;
- Internal transfers of surpluses between funds and accounts;
- Losses written off.

These internal entries defer revenue and expenditure, transfer authorities to disburse money between accounts or to subsequent fiscal years, and adjust the value of assets when losses have occurred.

In addition to the cash and internal transactions that have been described, two other types of transactions are identified in the Public Accounts of Canada. The initial transactions leading to issues of non-interest-bearing notes payable to the International Monetary Fund and other international organizations together with allocations of Special Drawing Rights received from the International Monetary Fund do not lead to changes in the Consolidated Revenue Fund but influence other assets and liabilities.

Non-interest-bearing notes payable to international organizations are issued as a part of Canada's subscriptions to the capital of such organizations. Such subscriptions are recorded as assets while the non-interest-bearing notes are recorded as liabilities until they are cashed. The initial issue of such notes therefore leads to no receipts of cash but there are

subsequent cash payments to international organizations when they present the notes for payment.

Special Drawing Rights are allocated to Canada by the International Monetary Fund. At the time of any such allocation, no payment is made by Canada even although Special Drawing Rights are assets that can be used to make payments to other countries. To identify the transaction, Special Drawing Rights are recorded in additional advances to the Exchange Fund and the equivalent liability for their re-payment to the International Monetary Fund is recorded.

After the initial issues of non-interest-bearing notes or allocations of Special Drawing Rights, subsequent transactions lead to changes in the balance of the Consolidated Revenue Fund and are therefore identified in the same way as any other transactions that change the balance of the Fund.

### **The Allocation of Transactions to Fiscal Years**

The allocation of transactions to accounting periods is usually determined on either a "cash" or an "accrual" basis. When the "cash" basis is used, revenues are taken into the accounts in the period during which they are collected and expenditures are accounted for when cash disbursements are made. When the "accrual" basis is used, revenues are accounted for when earned or due, even if they are not then collected, while expenditures are accounted for when liabilities to pay are incurred irrespective of whether or not payment is made in the same accounting period.

In the Public Accounts, revenues are reported on a cash basis so that accrued tax revenues and other revenues receivable or accrued (including interest accrued) are not normally reported as assets on the Government's statement of assets and liabilities. Both tax and non-tax revenues that have accrued but not been received are clearly not in the Consolidated Revenue Fund; they therefore cannot be used to finance disbursements from appropriations authorized by Parliament. Canada therefore measures its revenues when they are received.

In the case of expenditure, the Financial Administration Act provides that all estimates of expenditure shall be for the services coming in course of payment during the fiscal year but permits payments to discharge debts to be made from annual appropriations for thirty days after the end of the year and reported in the accounts for that year. Thereafter, all annual appropriations lapse. As a result, liabilities under contracts and other accounts payable at March 31, for which cheques are issued during April, are charged as expenditures in the year ended March 31 and appear as current liabilities on the statement of assets and liabilities. Any expenditures not so included are those for which annual appropriations have lapsed. This procedure brings into each year's transactions by far the greater part of the Government's expenditures that, on an accrual basis, would be included as accrued expenditures and carried to the statement of assets and liabilities as accounts payable.

Specific provisions are made to accrue interest on the public debt, and salaries and wages. Charges to budgetary expenditure for interest on unmatured debt, including Treasury Bills, are made each month as the interest accrues rather than annually or semi-annually as the interest becomes

payable. Accrued salaries and wages are charged to budgetary expenditures at the end of the fiscal year.

The effect of these procedures is to include in budgetary expenditures for each fiscal year accrued interest on unmatured debt, accrued salaries and wages and a measure of other accrued expenditures based on debts incurred during a fiscal year and paid during the first thirty days after its end. The difference between budgetary expenditure as reported in the Public Accounts and budgetary expenditure on a full accrual basis is therefore the value of debts incurred during a fiscal year and not paid during the following thirty days. As already indicated, no valid annual appropriations then exist to discharge such unpaid debts.

On the other hand, revenue is reported on a cash basis.

These practices are conservative in that budgetary expenditure is included in the accounts for the year as liabilities while accrued revenues are not treated as assets or taken into revenue until collected.

In the case of non-budgetary transactions, receipts from the sale of assets and the incurring of liabilities together with payments for the acquisition of assets and the retirement of liabilities are recorded when they occur. There are, however, a range of non-budgetary transactions that do not lead to any receipts or payments of cash. These non-budgetary transactions have already been described in the section dealing with the "Identification of Financial Transactions".

### **The Measurement of Transactions**

All transactions are measured in terms of Canadian dollars, as required by the Financial Administration Act.

Where a transaction leads to movements of money into or out of the Consolidated Revenue Fund, its value is taken to be that of the cash receipt or disbursement in question. The only significant exception to this practice is in the measurement of receipts from issues of marketable bonds and Treasury Bills. Treasury Bills are issued at a discount; marketable bonds may be issued at par, a discount or a premium. However, issues of marketable bonds and Treasury Bills are recorded at face value. Any discount from face value is recorded in the Unamortized Loan Flotation Costs Account; any premium is credited to deferred credits. Bond discounts and premiums are amortized over the period from the date of issue to the earliest call date, if one is specified, or from the date of issue to the date of maturity of the loan. In the case of Treasury Bills, that part of the discount that is applicable to the year of issue is charged to interest on the Public Debt.

Expenditures accrued at the end of a fiscal year do not lead to payments of money out of the Consolidated Revenue Fund during that fiscal year. Accrued expenditures are therefore measured at the amounts that will be payable from the Fund when the related liabilities are liquidated.

Transactions that do not lead to payments into or out of the Consolidated Revenue Fund are measured in a number of ways. For the purposes of measurement, such transactions can be considered in three groups.

The first group consists of transactions arising from the deferring of expenditure or revenue. This group includes charges for actuarial deficiencies in superannuation accounts,

deferred charges for loan flotation costs and deferred credits for loan premiums and interest earned but not received.

In the case of the superannuation accounts for the Canadian Forces, Public Service and Royal Canadian Mounted Police, any actuarial deficiencies are valued every fifth year and the superannuation account in question is then credited with the total amount of the deficiency. At the same time the total amount is also debited to the account for deferred charges for superannuation accounts. The deferred charge is amortized by annual charges to budgetary expenditures or revolving funds over a period of five years, starting in the year in which it is first set up. Similar adjustments are also made when there are salary increases.

The transactions to amortize deferred loan flotation costs are calculations of the amounts required to amortize such costs either over the life of a loan or over the time from its date of issue to its earliest call date.

Deferred credits for loan premiums are first measured at the amounts received; these amounts are then credited to interest on the public debt over the life of the loans in question. Deferred credits for interest earned but not received are measured at the amount of the interest in question.

The measurement of transactions arising from the deferring of expenditure is therefore based on their original recorded values and the convention adopted to record such transactions in the accounts over a period of time. In the case of deferred credits for interest, the convention is designed to ensure that certain debts due but not paid are still recorded as owing.

The second group consists of transactions that arise from transfers between accounts or to subsequent fiscal years.

They are measured as follows:

- Loans to the Unemployment Insurance Account, departmental working capital advance accounts and revolving fund accounts represent amounts drawn against authorities to disburse money made available to these accounts;
- Additions to the unappropriated balances of the Old Age Security Fund and Special Accounts are the amounts of authorities to disburse money that have not yet been exercised and that are carried forward to future years;
- Credits to votes where the amounts in question are paid from one department or agency to another are measured at the amount that the paying department or agency has agreed to transfer to the recipient;
- Internal transfers of interest are measured in the normal way on the basis of the principal outstanding and the agreed rate of interest;
- Revolving fund surpluses are the excess of revenues over expenses.

The last group of transactions consists of losses written-off. These transactions are measured at the determined amount of the loss; they are, in effect, adjustments of the value of assets.

## Classification of Transactions

For the reader's convenience, this section has been subdivided as follows:

- Classification of items as budgetary and non-budgetary;
- Budgetary revenue;
- Budgetary expenditure;

- Liabilities;
- Assets;
- Net debt.

### *The Classification of Transactions as Budgetary and Non-Budgetary*

The financial transactions of the Government of Canada are classified into two basic groups, budgetary and non-budgetary.

In general terms, "budgetary" transactions occur when current revenues are raised or current expenditures are made; "non-budgetary" transactions lead to the acquisition or disposal of a financial asset or to the creation or discharge of a financial liability. These classifications are, however, subject to a number of exceptions and may also be altered at the discretion of the Minister of Finance or by legislation.

The Minister of Finance is given a discretionary power in Section 55(2)(c) of the Financial Administration Act to determine "such of the assets and direct and contingent liabilities of Canada as, in the opinion of the Minister, are required to give a true and fair view of the financial position of Canada as at the termination of the fiscal year". He therefore has the power to change the classification of any transactions from budgetary to non-budgetary, or vice versa.

Most changes in the classification of transactions as budgetary or non-budgetary are, however, made by legislation establishing a new fund or account. Any fund or advance account within the Consolidated Revenue Fund is classified as non-budgetary so that, whenever a new fund or advance account is created, transactions that would otherwise be treated as budgetary are classified as non-budgetary. These changes in classification apply to both revenue and expenditure.

For example, if a new advance account or revolving fund is allocated certain fees, the classification of these fees will change from budgetary revenue to non-budgetary receipts. Similarly, when an advance account or revolving fund is created, any capital expenditures it makes are re-classified from budgetary expenditures to non-budgetary payments.

The classification of transactions as budgetary or non-budgetary may not be the same from one fiscal year to another. Budgetary transactions can be classified as non-budgetary, or vice versa, whenever a new advance or fund account is created or discontinued.

For the purpose of accounting and reporting, the Public Accounts uses the definition of budgetary and non-budgetary transactions in force at the end of the fiscal year to which the report refers and presents comparative figures for the previous fiscal year based on the same definition. This procedure has been adopted to provide as accurate comparisons as possible between the current and previous fiscal years in any given edition of the Public Accounts.

### *Budgetary Revenue*

Budgetary revenue includes all tax revenues from income tax, the oil export charge or tax, excise taxes and duties, customs import duties and estate tax subject to the exceptions noted in the following paragraph. In addition, budgetary revenue includes the returns received on investments, postal revenue net of both disbursements and revenues credited to

(This information is to be found in Volume I,  
Section 1 of the Public Accounts)

the votes of the Post Office, and certain other non-tax revenues. The main items included in other non-tax revenues are receipts from fees, sales, privileges, licences, permits and bullion and coinage transactions and refunds of previous years' expenditures.

Budgetary revenue is stated net of refunds paid and excludes:

1. the shares of personal income tax, corporate income tax and sales tax revenues that are credited to the Old Age Security Fund;
2. taxes collected by the Government of Canada but paid to participating provinces in accordance with Federal-Provincial Agreements;
3. receipts from the Air Transportation Tax credited to both the Airports Revolving Fund and budgetary expenditures of the Ministry of Transport;
4. contributions to the Canada Pension Plan and Unemployment Insurance;
5. receipts credited to votes;
6. receipts credited directly to Special Accounts;
7. receipts credited directly to revolving funds.

### *Budgetary Expenditure*

Budgetary expenditure includes all sums paid or accrued on account of debts incurred during a fiscal year for operating expenditures, capital expenditures, grants and contributions. Budgetary expenditure also includes certain internal transactions that do not lead to changes in the balance of the Consolidated Revenue Fund. These transactions include:

1. all charges for interest, Government contributions and actuarial deficiencies that are credited to superannuation accounts;
2. the Government's contribution to the Unemployment Insurance Account that permits the recovery of advances made in prior years to this account;
3. undisbursed balances of appropriations to Special Accounts and certain other accounts;
4. provisions to write-off losses;
5. charges to amortize actuarial adjustments and loan flotation costs recorded as deferred charges.

Budgetary expenditure does not include Old Age pensions, pensions paid under the Canada Pension Plan, Unemployment Insurance payments other than benefits to fishermen, any payments financed from receipts credited directly to Special Accounts or expenditures charged to working capital advance accounts and revolving funds.

### *Liabilities*

The liabilities of the Government of Canada consist of:

1. financial obligations to be paid in future to organizations and individuals outside the Government, including its employees, as a result of events and transactions prior to the accounting date; and
2. credit balances for deferred credits and undisbursed balances of appropriations for the Old Age Security Fund and Special Accounts.

The first group, financial obligations to organizations and individuals outside the Government, includes accrued interest, accrued salaries and wages, accounts payable and the accrued

liabilities of superannuation accounts. Accounts payable are those liabilities under contracts and other accounts payable that are outstanding at March 31 but that are paid within thirty days thereafter in accordance with provisions of the Financial Administration Act. The liabilities of superannuation accounts are periodically re-valued on an actuarial basis.

The second group, credit balances for deferred credits and the undisbursed balances of appropriations for the Old Age Security Fund and Special Accounts, does not represent obligations to other organizations and individuals. In particular, Old Age Pensions are payable by law irrespective of the balance in the Old Age Security Fund. These credit balances are recorded because the accounts in question are classified as non-budgetary.

The classes of liabilities shown in the statement of liabilities include:

1. current liabilities, including matured debt outstanding, outstanding cheques and warrants, interest due and outstanding, interest accrued, accrued salaries and wages, accounts payable, non-interest-bearing notes payable to international organizations and other obligations payable on demand;
2. obligations payable to the International Monetary Fund;
3. sundry funds deposited with the Receiver General for Canada or held in trust for various purposes;
4. social security funds;
5. amounts to the credit of other annuity, insurance and pension accounts;
6. undisbursed balances of special accounts, which, in accordance with the legislation under which they are authorized, are available for expenditure in periods subsequent to the fiscal year in which they are granted;
7. provision for compound and bonus interest on Canada savings bonds;
8. amounts due to the Government but in respect of which payment has been deferred; these are contra accounts to corresponding items under "Loans to, and investments in, Crown Corporations", "Loans to national governments" and "Other loans and investments";
9. suspense accounts consisting of balances where some uncertainty as to disposition exists; and
10. unmatured debt, consisting of bonds and treasury bills.

### *Assets*

The recorded assets of the Government consist of:

1. the realizable or income earning financial claims that it has acquired on other organizations and individuals as a result of events and transactions prior to the accounting date;
2. other financial claims on third parties that yield no income and may not be realizable but for which no authority to write them off has been obtained from Parliament;
3. the debit balances in the Unemployment Insurance Account and in the accounts for deferred charges, working capital advances and revolving funds.

(This information is to be found in Volume I,  
Section I of the Public Accounts)

In recording assets, the policy is to exclude two categories of assets.

The first category consists of accruals of revenue, including taxes and revenues receivable. The exclusion of this category follows from the practice of reporting revenue when it is received.

The second category consists of inventories of materials, supplies and equipment together with public works and buildings, national monuments, military assets (such as aircraft, naval vessels, guns and tanks) and other physical capital assets which are recorded at a nominal value of \$1. Inventories and other physical assets were originally excluded on the basis of the principle that they were neither revenue producing nor realizable assets that could be offset against gross liabilities in determining net debt.

Once, however, this principle was applied, the statement of assets then became a statement of the Government's holding of financial claims, other than the receivables excluded because revenues and other receipts are reported on a cash basis. The present policy is therefore to report assets on this basis, together with the debit balances of certain accounts that will next be examined.

Debit balances in the Unemployment Insurance Account and in the accounts for deferred charges, working capital advances and revolving funds are, with one possible exception, not claims on individuals and organizations outside the Government.

Any debit balance in the Unemployment Insurance Account at the end of a fiscal year is recoverable from higher premiums in subsequent years and, where unemployment exceeds a stated percentage, a contribution made by the Government and paid at the start of the next fiscal year. The sums recoverable from future increases in premiums could be regarded as claims on contributors to Unemployment Insurance.

The debit balances for deferred charges appear because of the policy of deferring certain charges. The debit balances in working capital advance and revolving fund accounts occur because of the policy of making advances to these accounts instead of financing them by budgetary appropriations; the effect of this policy is that the financing of certain inventories and physical capital assets is reflected in assets.

Assets are valued at cost or at written down values, except for capital assets which are shown at a nominal value of \$1. Valuation at written down values is applied only after the necessary authority has been obtained from Parliament.

Special Drawing Rights issued by the International Monetary Fund have been recorded in the accounts in accordance with the Fund's recommendations to participants.

Balances in bank accounts operated in foreign currencies are converted to Canadian currency at the year end on the basis of market rates.

The classes of assets shown in the statement of assets include:

1. current assets, including cash, and securities, held for the securities investment account;
2. departmental working capital advances;
3. foreign exchange reserve accounts, including advances to the exchange fund account for the acquisition of gold and foreign exchange and Canada's subscription to the capital of the International Monetary Fund;
4. social security accounts which include the Canada Pension Plan Investment Fund and advances to the Unemployment Insurance Account;
5. loans to, and investments in, crown corporations;
6. other loans and investments, including loans to provincial and municipal governments, advances to the Municipal Development and Loan Board and a number of miscellaneous advances to veterans and others;
7. loans to national governments and international organizations;
8. securities held in trust for various deposit and trust and annuity, insurance and pension accounts, and bonds, shares, certificates and certified cheques held in connection with contractors' security deposits;
9. deferred charges which consist of the unamortized portions of the actuarial deficiencies in the superannuation accounts, representing that portion of the Government's liability in respect of these accounts that has not been charged to budgetary expenditures, and discounts, commissions, redemption bonuses and conversion premiums on loan flotations, remaining to be charged to expenditure;
10. capital assets, a category set up to cover physical capital assets that are charged to budgetary expenditure at the time of acquisition or construction and which are shown on the statement of assets and liabilities at a nominal value of \$1; and
11. inactive loans and investments which are not currently yielding interest, profits or dividends.

The reserve for losses on the realization of assets is not shown as a liability but is deducted from the total of the assets.

### *Net Debt*

The excess of gross liabilities over the net recorded assets is designated as the net debt. Net debt was originally the excess of gross liabilities over "active" assets, that is, assets that were realizable or produced income; it is now, in effect, the overall deficit recorded since Confederation.

Additional explanations are given in the notes to the statements that follow.

(This information is to be found in Volume I,  
Section 1 of the Public Accounts)

# Exchange Fund Account

(Established pursuant to the Currency and Exchange Act)

## STATEMENT OF ASSETS AND LIABILITIES AS AT DECEMBER 31, 1974

(with comparative figures as at December 31, 1973)

	1974	1973
	Canadian dollars	Canadian dollars
ASSETS		
Cash on deposit	\$ 613,384	\$ 5,650
	United States Dollars	United States Dollars
Assets in United State dollars		
Cash on deposit	\$ 1,537,821	\$ 24,948,254
United States Treasury bills and bonds at cost, with accrued interest	726,043,302	484,216,417
United States special Treasury notes at cost, with accrued interest	2,389,559,107	2,574,778,942
International Bank for Reconstruction and Development bonds at cost, with accrued interest	59,302,825	50,990,124
Assets denominated in special drawing rights and expressed in United States dollars (Note)		
International Monetary Fund—		
Special drawing rights allocated to Canada	439,076,350	432,620,623
Special drawing rights acquired, with accrued interest	139,015,184	132,386,364
International Monetary Fund notes, with accrued interest	173,868,022	
Gold (Note)	940,686,913	926,856,238
	<u>\$4,869,089,524</u>	<u>\$4,626,796,962</u>
Value of United States dollars converted to Canadian dollars at the closing rate for the United States dollar in Canada. 1974 - .9906; 1973 - .9960	4,823,320,082	4,608,289,774
Uncompleted contracts valuation adjustment	2,064,110	(4,428,000)
	<u>\$4,825,997,576</u>	<u>\$4,603,867,424</u>
LIABILITIES		
Due to Consolidated Revenue Fund, in accordance with Section 16 of the Currency and Exchange Act		
Earnings on investments	\$ 267,374,030	\$ 216,949,674
Net profit from trading operations in foreign exchange, gold and securities	1,976,395	2,061,749
Net profit from the net valuation adjustments on unmatched purchases of foreign exchange	105,084	1,151,818
	269,455,509	220,163,241
Advances from the Consolidated Revenue Fund	4,253,000,000	4,077,000,000
Special drawing rights allocated to Canada by the International Monetary Fund	434,949,033	430,890,140
	<u>4,957,404,542</u>	<u>4,728,053,381</u>
Deficit		
Balance, January 1	124,185,957	235,059,691
Valuation adjustment on previous year's holdings on hand at the end of the year	26,833,552	(4,969,176)
Valuation profit realized in writing up special drawing right denominated assets (including gold) to U.S.\$42.2222 per fine ounce of gold		(105,904,558)
Net valuation adjustment on special drawing right denominated assets (including gold) - (Note)	(19,612,543)	
Balance, December 31	<u>131,406,966</u>	<u>124,185,957</u>
	<u>\$4,825,997,576</u>	<u>\$4,603,867,424</u>

The accompanying note is an integral part of the Financial Statement.

Certified correct:

The Bank of Canada

G. K. BOUFY  
Governor

EDITH M. WHYTE  
Chief of the International Department

I have examined the above Statement and have reported thereon under date of April 30, 1975 to the Minister of Finance.

J. J. MACDONELL  
Auditor General of Canada

(This Statement and the Notes thereto are to be found on pages 7.19 and 7.20 of Volume II of the Public Accounts)

Ottawa, Ontario,

K1A 0G6

April 30, 1975.

**Exchange Fund Account****NOTE TO FINANCIAL STATEMENT**

On July 1, 1974, the International Monetary Fund adopted a new method of valuing SDRs. This method is based on a trade weighted average of the market values of sixteen major currencies and is commonly referred to as the "basket" rate. In order to take this change into account the Minister of Finance on July 31, 1974, authorized the revaluation of the Account's SDR denominated assets (including gold). As at December 31, 1974, the SDR rate established by the International Monetary Fund was U.S.\$1 = SDR 0.816760 (1 troy ounce of gold = 35 SDRs). The resulting cumulative valuation adjustment of \$19,612,543 on these assets was credited to the Deficit on the authority of the Minister of Finance.

As at December 31, 1973, these assets had been valued on the basis of U.S.\$1 = SDR 0.828948.

THE HONOURABLE JOHN N. TURNER, P.C., Q.C., M.P.,  
MINISTER OF FINANCE,  
OTTAWA, ONTARIO.

Dear Mr. Turner,

I have examined the Exchange Fund Account and the transactions in connection therewith for the year ended December 31, 1974, as required by section 18(2) of the Currency and Exchange Act, R.S., c. C-39.

My examination included a general review of the accounting procedures and such tests of accounting records and other supporting evidence as I considered necessary in the circumstances. The Fund's holdings at the close of the year have been confirmed to us by the Auditors of the Bank of Canada.

In my opinion, the transactions in connection with the Account have been in accordance with the provisions of the Currency and Exchange Act, the records of the Account show truly and clearly the state of the Account and the accompanying statement of assets and liabilities presents fairly the financial position of the Account at December 31, 1974, in accordance with generally accepted accounting principles applied on a basis consistent with that of the preceding year.

Yours sincerely,

J. J. MACDONELL  
*Auditor General of Canada.*

**AUDITOR GENERAL'S REPORT TO PARLIAMENT**

As required by section 18(2) of the Currency and Exchange Act, R.S., c. C-39, I have audited the Exchange Fund Account and the transactions in connection therewith for the year ended December 31, 1974, and I now certify that, in my opinion, the transactions in connection with the Account have been in accordance with the provisions of the Act and that the records of the Account show truly and clearly the state of the Account.

J. J. Macdonell  
Auditor General of Canada.

## COMMENTS BY THE AUDITOR GENERAL RELATING TO THE FINANCIAL STATEMENTS OF CANADA

### Summary of Revenue by Main Classification and Department

**5.1 General comment.** This Summary for the fiscal year ended March 31, 1975, shows that tax revenue accounted for \$22,328 million (1974 — \$17,133 million) of the total revenue of \$24,909 million (1974 — \$19,383 million). This total does not include \$270 million credited directly to parliamentary appropriations under authority of certain Appropriation Acts. As disclosed on page 2.7 of Volume I of the Public Accounts, it does not include postal revenue of \$80 million used to meet certain postal expenses under authority of the Post Office Act, *R.S., c. P-14*, and the proceeds from sales of surplus property and equipment of \$9.8 million and non-surplus property and equipment of \$1.3 million credited respectively to the Surplus Crown Assets Account and the Replacement of Materiel Account of the Department of National Defence.

**5.2 Refund of Previous Years' Expenditures — Ministry of State for Urban Affairs.**

The Summary of Revenue by Main Classification and Department includes an amount of \$57 million in respect of Urban Affairs identified as "refunds of previous years' expenditures". This item is related to the costs reimbursed to Central Mortgage and Housing Corporation under certain provisions of the National Housing Act from January 1, 1974, to March 31, 1974. Reimbursed to the Corporation in the year ended March 31, 1974, these costs were charged to appropriations provided by statutory authority in that year. However, in the year ended March 31, 1975, in order to conform with the technical details of the appropriation acts these same costs were charged to the annual appropriation providing specifically for such reimbursements and a corresponding revenue was recorded under the caption referred to above. The practice which has been followed for a number of years in fact results in an overstatement of revenues of \$57 million in the current year (\$34 million in 1973-74). The Ministry's expenditures are also overstated by a similar amount.

### Statement of Expenditure and Revenue

**5.3 General comment.** This statement for the year ended March 31, 1975, shows total expenditure of \$26,055 million (1974 — \$20,056 million), total revenue of \$24,909 million (1974 — \$19,383 million) and a budgetary deficit of \$1,146 million (1974 — \$673 million).

A number of appropriations include authority for departments to spend revenue. The procedure in such cases is to credit the revenue directly to the appropriation as received and, for statement purposes, to offset it against expenditure from the appropriation and

record the net expenditure. Similarly the Department of National Defence has authority to credit net proceeds from sales of property and equipment to its Surplus Crown Assets Account and its Replacement of Materiel Account from which they may be expended for Departmental purposes.

During the year non-tax revenues totalling \$270 million were credited to appropriations. The notes to this statement shown on page 2.7 of Volume I of the Public Accounts disclosed that: under authority of the Post Office Act, *R.S., c. P-14*, remuneration of postmasters and staffs at certain classes of post offices, and other costs, totalling \$80 million, were paid from gross postal revenue; proceeds of \$9.8 million from sales of surplus property and equipment were credited by the Department of National Defence to its Surplus Crown Assets Account, and defence expenditures of \$19.6 million were made from this Account; and proceeds of \$1.3 million from sales of non-surplus property and equipment were credited to its Replacement of Materiel Account and defence expenditures of \$5.7 million were made from this Account. Amounts recorded as expenditures during 1974-75 and credited to other special accounts (refer to paragraph 5.8 of this Report) amounted to \$201 million while relevant expenditures from these accounts during the year amounted to \$220 million. Thus the totals shown on the Statement of Expenditure and Revenue for the year ended March 31, 1975, are not complete, and \$394 million must be added to expenditure and \$361 million to revenue to obtain the complete expenditure and revenue figures for the year which are \$26,449 million and \$25,270 million respectively. Because of the excess of expenditures over receipts recorded in the special accounts of the Department of National Defence and other special accounts the budgetary deficit of \$1,146 million must be increased by \$33 million.

### **Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments**

**5.4 General comment.** This Summary for the fiscal year ended March 31, 1975, shows appropriations of \$26,778 million (1974 — \$20,600 million) expenditure of \$26,055 million (1974 — \$20,056 million) and unexpended balances of \$723 million (1974 — \$544 million).

Of the \$26,778 million of appropriations available in the year, \$13,131 million was provided by statutory authorities and \$13,595 million by Appropriation Acts (Nos. 2, 3, 4 and 5 of 1974 and No. 1 of 1975) while \$52 million remained available from continuing appropriations of previous years.

The \$26,055 million of expenditure is the net of total expenditure of \$26,325 million less revenue of \$270 million which was credited to appropriations under authority of Appropriation Acts authorizing departments to spend certain revenue received during the year. As disclosed on page 2.7 of Volume I of the Public Accounts, not included in this expenditure figure are expenditures of \$80 million from postal revenue, \$19.6 million from the Department of National Defence Surplus Crown Assets Account and \$5.7 million from its Replacement of Materiel Account. Also excluded is the amount of \$19 million representing the excess expenditures met from other special accounts as indicated in paragraph 5.3. Gross

expenditure was therefore \$26,449 million, of which \$13,217 million (50%) was incurred under statutory authorities and \$13,232 million (50%) was spent under the authority of appropriations granted for the year and continuing appropriations of previous years.

**5.5 Unexpended amounts carried forward.** Of the \$723 million of unexpended balances at the year-end, \$690 million lapsed in compliance with Section 30 of the Financial Administration Act. An amount of \$33 million as of March 31, 1975, remained available for expenditure in 1975-76 without further reference to Parliament because of special vote wording:

Department		Vote	Balance		
			March 31/ 75	March 31/ 74	
Agriculture					
Farm income maintenance	(1970-71)	15	\$ -	\$ 5,067,000	
Farm income maintenance	(1971-72)	15	14,896,000	16,000,000	
Farm income maintenance	(1972-73)	15	17,058,000	17,058,000	
			31,954,000	38,125,000	
External Affairs					
International Food Aid Program	(1973-74)	25	-	11,981,000	
Indian Affairs and Northern Development					
Northern Mineral development assistance grants	(1970-71)	35	-	257,000	
Northern mineral development assistance grants	(1971-72)	30	1,313,000	1,600,000	
			1,313,000	1,857,000	
Secretary of State					
Construction or acquisition of buildings, works, land and equipment — National Arts Centre	(1968-69)	2b	66,000	67,000	
			\$ 33,333,000	\$ 52,030,000	

In respect of Agriculture Votes 15, the amounts originally approved by Parliament were \$16,000,000 in 1971-72 and \$17,058,000 in 1972-73.

### Statement of Assets and Liabilities

**5.6 General comment.** Section 55 of the Financial Administration Act requires that the Public Accounts include a statement of such assets and liabilities of Canada as in the opinion of the Minister of Finance are required to show the financial position of Canada at the end of the fiscal year. Section 54 further provides that the Receiver General shall maintain accounts to show such assets and direct and contingent liabilities of Canada and

shall establish such reserves with respect to the assets and liabilities as in the opinion of the Minister of Finance are required to give a true and fair view of the financial position of Canada.

The basis on which the Statement of Assets and Liabilities has been prepared as at March 31, 1975 is essentially the same as in previous years and is described in detail in Section 1 "The Scope and Methods of the Public Accounts" of Volume I of the 1974-75 Public Accounts. These practices, which appear to have been followed in a consistent manner, tend to reflect the administrative requirements of the underlying legislation but are not always appropriate. As a result, they lead to the recording of certain "assets" on the Statement which have been subject to our comments in previous Reports since they tend to overstate the total assets of Canada and understate the recorded net debt. These questionable "assets" which are described in more detail in the following paragraph, can generally be categorized as follows:

- (a) financial claims on third parties that yield no income and may not be realizable but for which authority to delete them from the Accounts of Canada has not been obtained from Parliament,
- (b) advances to various funds and accounts of the government that result in recording as assets amounts receivable from the government itself because the appropriation acts describe those advances as non-budgetary expenditures.

The question of the definition of "budgetary" and "non-budgetary" transactions together with those items which should properly be reflected as assets and liabilities of the Government of Canada and the valuation thereof are matters which are being considered by the "Study of the Accounts of Canada" referred to in paragraph 5.12 of this Report.

**5.7 Recording of Questionable Assets.** The items described in this paragraph are examples of assets which are not fully realizable from third parties, interest or revenue-producing but which are recorded on the Statement of Assets and Liabilities and thereby reduce the recorded net debt of Canada:

*Departmental working capital advances*

Departmental working capital advances include the undernoted outstanding loans made to the designated revolving funds for the purpose of financing the acquisition of capital assets:

Agriculture	
Race Track Supervision Revolving Fund .....	\$ 33,000
External Affairs	
Passport Office Revolving Fund .....	114,000
Secretary of State	
Photo Centre Revolving Fund .....	116,000
Central Microfilm Revolving Fund .....	103,000
Supply and Services	
Supply Revolving Fund .....	900,000
Transport	
Airport Revolving Fund .....	372,648,000
	<u>\$ 373,914,000</u>

As noted in page 1.7 of Section 1, "The Scope and Methods of the Public Accounts" of Volume 1 of the 1974-75 Public Accounts, the effect of treating such advances as "non-budgetary" is to treat as assets of the Government of Canada the capital assets acquired thereby. This is of course contrary to the general treatment of capital assets which must normally be acquired through budgetary expenditures and recorded at a nominal value of \$1 and it results in an overstatement of recorded assets by the amount stated above.

#### *Unemployment Insurance Account — Advances*

Advances to the Unemployment Insurance Account in the amount of \$1,657 million are described on the Statement as "all or part to be recovered by parliamentary appropriations". Of the \$1,657 million advanced \$1,272 million relates to benefits paid to the unemployed before March 31, 1975, but for which Section 136 of the Unemployment Insurance Act, 1971, 1970-71-72, c. 48, provides that the Commission is not to be reimbursed until 1975-76 and 1976-77. This portion will be considered as an expenditure of Canada in these years and although the inclusion of this large amount as an asset is dictated by the wording of the Act, it is not an asset.

The balance of \$385 million, has been advanced to the Commission to cover its operating deficit and is recoverable from contributors to Unemployment Insurance through future premiums.

#### *Loans to, and investments in, Crown corporations*

The amount of \$15,218 million in respect of loans to, and investments in, Crown corporations represents investments in equity, general purpose loans or loans for specific purposes and is carried in the Accounts of Canada at the value of amounts advanced. A number of corporations including the Canadian National Railways, the National Harbours Board and the St. Lawrence Seaway Authority — have a history of deficits and lack sufficient revenue sources to repay their outstanding loans except through parliamentary appropriations.

In recent years, the Canadian National Railways has reported deficits in the order of \$20 million annually; the amounts shown on the Statement include \$1,295 million for loans. Loans to the National Harbours Board under this caption total \$302 million; previous Reports have pointed out that there is little prospect of the Board being able to meet its principal and interest obligations. Loans to The St. Lawrence Seaway Authority total \$625 million. Interest payments in arrears increased from \$72 million at March 31, 1970, to \$162 million at March 31, 1975. As noted in previous Reports it is extremely unlikely that the Authority will be able to repay its capital indebtedness.

Included in the loans to, and investments in, Atomic Energy of Canada Limited, totalling \$842 million, are the following, exclusive of accrued interest, relating to prototype nuclear power stations at

Gentilly, Quebec .....	\$ 81.7 million
Douglas Point, Ontario .....	69.9 million
	<u>\$ 151.6 million</u>

Ontario Hydro and Hydro-Quebec are committed, under contract, to offer to purchase the prototype nuclear power stations at Douglas Point and Gentilly respectively at prices economically viable to the Utilities when the stations have been demonstrated to be a safe and dependable source of power. Whether the sale prices will be sufficient to permit the Company to repay the loans and related accrued interest remains to be determined.

Included in the loans and advances to Central Mortgage and Housing Corporation is an amount of \$4.9 million representing reimbursements by Canada to the Corporation for January to March, 1975, in respect of sewage treatment project loans forgiven by the Corporation as authorized by Section 52 of the National Housing Act *R.S., c. N-10*. This amount will be charged to budgetary expenditures during 1975-76.

When loans to Crown corporations are effectively grants to cover operating deficits not likely to be compensated by future earnings, they should be treated as budgetary expenditures when made and not be recorded as assets. Similarly, specific loans that cannot be collected should be written down to their realizable value as soon as it is known that full collection is unlikely. Had these principles been followed over the years, the amounts recorded as loans to and investments in Crown corporations would be less than the recorded current values.

*Loans to, and investments in, Crown corporations — recovery likely to require parliamentary appropriation*

The amount of \$237.5 million identified on the Statement as those loans to Crown corporations for which recovery is likely to require parliamentary appropriations is in

respect of outstanding capital loans of \$197.9 million to the Canadian Broadcasting Corporation and outstanding loans of \$39.6 million to the National Capital Commission for the acquisition of Greenbelt properties.

In a memorandum on October 17, 1974, the Deputy Minister of Finance referred to the corrective action taken with respect to certain comments in previous Reports on financing capital assets of the Canadian Broadcasting Corporation, the National Capital Commission, the Northwest Territories and the Yukon Territory by means of loans appropriations. He stated that:

The 1974-75 Main Estimates include a budgetary vote for financing CBC capital expenditures. Capital expenditures subsequent to 1974-75 for the CBC, NCC Greenbelt, the Northwest Territories and the Yukon Territory are to be financed also by budgetary appropriations. Payments of principal and interest due after March 31, 1974 on the outstanding capital expenditure loans of the CBC and NCC Greenbelt have been deferred by Order in Council until 1979, pending the write-off and deletion from the Accounts of Canada of the amounts owing on these loans.

While the treatment of advances made subsequent to 1974-75 for such purposes will be acceptable, the fact still remains that the outstanding amount of \$237.5 million is not likely to be repaid and thus cannot properly be considered an asset of Canada. The same can be said of similar advances to the Northwest Territories and the Yukon Territory.

#### *Advances, loans and investments — Domestic — Provincial Governments*

Loans to provincial governments include \$195 million in loans for winter capital projects of which an estimated \$91 million relating to associated labour costs to March 31, 1975, is to be forgiven.

#### *Advances, loans and investments — Domestic — Miscellaneous*

This category of advances, loans and investments includes outstanding loans to the Government of the Northwest Territories (\$115.6 million) and to the Government of the Yukon Territory (\$49.7 million) in respect of capital expenditures. As indicated earlier such expenditures subsequent to 1974-75 are to be financed by budgetary appropriations. In recognition of this fact payments of principal and interest due after March 31, 1975, on such loans were deferred until 1979 by Order in Council. The amounts of the outstanding loans at March 31, 1975, deferred in this manner and which should not be included as assets of Canada were as follows:

Government of the Northwest Territories . . . . .	\$ 105 million
Government of the Yukon Territory . . . . .	43 million

Also included in this category of advances, loans and investments are the following loans and advances in respect of which repayment is questionable:

## Environment

Emergency loans to fishermen ..... \$ 1,372,000

The Secretary of the Treasury board (1974 Report — Appendix II) has indicated that if the loans have not been recovered during 1974-75, deletion action will be taken in 1975-76.

## Finance

Saint John Harbour Bridge Authority ..... \$ 6,428,000

These loans were made to the Authority in order to enable it to pay interest and principal on other indebtedness to Canada reflected in loans to Crown corporations — National Harbours Board and to the Municipal Development and Loan Board (1973 Report paragraph 29).

## Indian Affairs and Northern Development

Indian Housing assistance account ..... \$ 8,101,000

These loans are non-interest bearing and are subject to conditional forgiveness (1973 Report paragraph 32).

In addition there are a number of outstanding advance and loan accounts repayments on which are considerably in arrears as outlined below:

	Number of loans and balance at March 31, 1975	Arrears
Indian Affairs and Northern Development		
Indian economic development account	2,112 \$ 33,177,000	1,537 \$ 4,301,000
Eskimo loan fund	145 \$ 2,021,000	84 \$ 183,000
Manpower and Immigration		
Assisted passage loans	10,467 \$ 3,092,000	4,946 \$ 1,610,000

There are also seven advance and loan accounts amounting to \$387,000 made by the Department of Environment to Canadian producers of frozen groundfish and to groundfish processors and four accounts amounting to \$9,256,000 made by the Department of Industry, Trade and Commerce under various agreements; the collectability of these advances and loans in full is questionable, as the borrowers are either having financial problems or are in receivership.

#### *Advances, loans and investments — External*

This category includes \$985 million loaned to developing countries. Most of these loans bear no interest and are usually repayable over fifty years with no payments falling due during the first ten years. A certain number carry nominal interest rates of 3/4 of 1%. Loans for such long periods and low interest rates have the characteristics of grants.

#### *Inactive loans and investments*

Accounts in this category comprise the following:

Loans to China — Export Credits Insurance Act .....	\$ 49,426,000
Loan to Romania .....	23,179,000
Loan to Greece .....	6,525,000
	<u>\$ 79,130,000</u>

These loans are classified in this manner since they are deemed not currently revenue-producing or realizable. There has in fact been no change in the outstanding balances over the last 20 years with the exception of the loan to Romania. Under the terms of a 1971 Agreement final settlement on the loan to Romania was received during the year. The balance of \$23,179,000 remains to be written off.

#### *Reserve for losses on realization of assets*

In certain of the instances outlined above it is clearly established that the amounts reflected in the Accounts of Canada are not assets but rather a deferral of charges necessitated because the relevant legislation defers charging the items to budgetary expenditure until future years or because write-off action has not yet been authorized by Parliament. In these and other instances where recovery is questionable it would appear prudent for the Minister of Finance to establish an appropriate reserve in order to reflect more properly the financial position of Canada. The reserve for losses on realization of assets amounting to \$546 million, has remained unchanged since 1957.

**5.8 Undisbursed balances of appropriations to special accounts.** The undisbursed balances of appropriations to special accounts totalling \$139.3 million are made up of two basic amounts. The first portion (\$136.9 million) represents the balance of amounts appropriated by Parliament and recorded as expenditures in the current and prior years. Because of special wording in the vote texts of the Appropriation Acts these sums were not spent but

were credited to special accounts to be available for spending in future years. The second portion (\$2.4 million) represents revenues from the sale of surplus materials, supplies and equipment of the Department of National Defence which is also available for spending in future years because of the wording of the relevant legislation.

These balances do not therefore constitute liabilities of the Government of Canada and the practice of recording them in this fashion results in an over-statement of liabilities and net debt.

**5.9 Unrecorded surpluses or deficits of revolving funds.** Departmental working capital advances include advances totalling \$69 million to various revolving funds. The financial statements of Canada for the year ended March 31, 1975, do not, however, reflect any deficits incurred by the funds for the year or certain surpluses not transferred at the year-end. Examples are:

Fund	Surplus (Deficit) March 31, 1975
Airports Revolving Fund .....	\$ 62,861,000
Defence Production Revolving Fund .....	(11,248,000)
Printing Revolving Fund .....	2,265,000
Supply Revolving Fund .....	916,000

The regulations in respect of revolving fund operations state that:

Revolving Funds and Working Capital Advances are expected to be self-sustaining. A surplus earned in any one year will be transferred to the Accounts of Canada as non-tax revenue, while a deficit will be recouped by authority of Parliament in final supplementary estimates unless special permission is granted to accumulate surpluses or carry over deficits.

Comments with respect to the above unrecorded surpluses and deficits follow:

*Airports Revolving Fund.* Under the authority granted with respect to the Airports Revolving Fund (Transport Vote L160, Appropriation Act No. 3, 1969, 1968-69, c.36) all surpluses are to be retained by the Fund.

*Defence Production Revolving Fund.* The deficit of the Defence Production Revolving Fund of \$11.2 million at March 31, 1975, represents the amount by which the advance to the Fund of \$51.4 million has been depleted and which will require to be recouped by parliamentary appropriation. Our audit report on this Fund was qualified to the extent that no provision had been made for a decline in inventory valuation of \$3.1 million at March 31, 1975 (see paragraph 8.16 of this Report) which would have increased the reported deficit by a like amount.

*Printing Revolving Fund.* Treasury Board has provided authority for the Printing Revolving Fund to carry forward a surplus or deficit not exceeding \$1 million from year to year. The excess surplus of \$1.3 million at March 31, 1975, was not transferred to the Consolidated Revenue Fund at that date and will now be transferred in 1975-76.

*Supply Revolving Fund.* Treasury Board has provided authority for the Supply Revolving Fund to carry forward a surplus or deficit not exceeding \$2 million from year to year. No part of the surplus at March 31, 1975 of \$916,000 therefore required to be transferred to the Consolidated Revenue Fund.

The financial statements of Canada do not reflect the extent to which surpluses or deficits are retained in revolving funds in the various circumstances outlined above. Moreover, the failure of certain appropriation acts to establish a limit on the surplus that can be retained by a revolving fund (e.g. Airports Revolving Fund) reduces the control of Parliament over a fund's activities since accumulated surpluses provide a cushion against which losses or expenditures may be offset, thereby depriving Parliament of an opportunity to inquire into the reasons for the losses or the expenditures financed by the surpluses.

**5.10 Memorandum accounts receivable.** Taxes and sundry accounts receivable are not recorded as assets in the Statement of Assets and Liabilities but information regarding these accounts at March 31, 1975, in comparison with the corresponding information at the close of the preceding year, is presented in the Comparative Statement of Accounts Receivable in Section 30 of Volume II of the Public Accounts. This statement shows a total of \$865 million (1974 — \$740 million) of which \$33 million (1974 — \$28 million) is classified as uncollectable.

Test examinations during the year indicated that in some departments the handling of accounts receivable continued to fall short of desirable standards. Comments on these departments and pertinent information with regard to their receivables are as follows:

*Department of National Defence.* The Department reported accounts receivable of \$22.4 million at March 31, 1975. This total does not include accounts totalling \$4.4 million for goods supplied and services rendered but not invoiced during 1974-75. Receipts totalling \$676,000 were received from other government departments in April 1975 and although they were charged to 1974-75 appropriations by the paying departments, they were not recorded as revenue by the Department of National Defence in 1974-75. Of this total, \$320,000 was deducted from the March 31, 1975, accounts receivable even though it was recorded as 1975-76 revenue. These, and other errors, result in the total receivables shown for this Department in the Comparative Statement of Accounts Receivable in the Public Accounts being understated by \$3.9 million.

In previous Reports (paragraph 31 in 1974) we have referred to the long-outstanding accounts receivable from the United Nations — Special funds, and the International Commissions for Supervision and Control in Cambodia, Laos and Viet-Nam. These accounts

still have not been settled. The amount outstanding from the United Nations — Special funds increased during the year from \$6.8 million to \$7.5 million. There was no change in the amount of \$1.4 million due from the International Commissions. An additional amount of \$1.2 million invoiced in 1973-74 to another commission in Viet-Nam, the International Commission of Control and Supervision, is now in arrears. As efforts to collect these accounts had been unsuccessful, the Department suggested alternative courses of action to the Treasury Board. On May 2, 1975, the Board directed the Department to continue to carry these old accounts but to suspend collection on them.

A total of \$932,000 was receivable at March 31, 1975, in respect of assistance to provinces. For the past several years we have referred to the fact that some of these accounts date back to 1958 and that clarification of government policy would be forthcoming. The matter is still pending.

There are a number of internal control problems in the Department affecting the various accounts receivable, namely the accounts of the National Defence Medical Centre, contract refunds and overdue accounts. It was therefore not possible to verify the accuracy of certain balances or to satisfy ourselves that all accounts are properly recorded.

*Department of Energy, Mines and Resources.* At March 31, 1975, the accounts receivable of the Department of Energy, Mines and Resources were reported as \$399,000, most of which related to the Surveys and Mapping Branch for the sale of maps, charts and air photos.

During the year we brought to the Department's attention general deficiencies in internal controls, including: accounts receivable not identified by age even though the pricing policy requires interest at 1 1/2% per month on overdue accounts; lack of detail in cash receipts records to permit reconciliation with individual accounts receivable; subsidiary records not reconciled with control accounts; unauthorized adjustments to the detailed accounts receivable records; and the continued issue of publications after customers' subscriptions had run out. The Department attributes these deficiencies to the fact that its system is undergoing changes.

The accounts receivable system has been under review since 1972. In that year the Bureau of Management Consulting of the Department of Supply and Services undertook a study of accounting requirements for cost recovery operations including the control of accounts receivable and subsequently was given the task of designing and implementing such a system. At March 31, 1975, an adequate system for controlling accounts receivable had not been implemented and we were therefore unable to verify satisfactorily the accuracy of the reported balances.

## Other Matters of Interest

**5.11 Disclosure of accounting policies.** In previous Reports we commented that there were a number of differences between the policies followed in the preparation of the financial statements of Canada and the stated policies described in Section 1, "The Scope of the Public Accounts" of Volume 1 of the Public Accounts. The policies followed have not changed over the last year, but they are now described more accurately in the current year's Public Accounts with the result that the actual practices correspond to the stated policies. This improved description of the policies followed does, however, bring to attention quite clearly a number of anomalies and the need for improving the standards of government accounting and financial reporting.

**5.12 Study of the Accounts of Canada.** We commented in last year's Report on the "Study of the Accounts of Canada" which had been undertaken on the initiative of the Treasury Board and which was being carried out jointly with the staffs of the Department of Finance and the Department of Supply and Services. The general purpose of the study was to review the purposes, principles and practices which should govern the form of the accounts of Canada with the object of ensuring that the information provided in the latter is fair, complete and accurate.

The Audit Office has been kept informed of the progress of the Study and there has been periodic consultation with the Office on some of the matters being considered. In April 1975 the Steering Committee responsible for the Study released an exposure draft of its report. Copies of this exposure draft were provided to the Audit Office and to departments for review and comment. The Study has considered many of the fundamental issues which have been referred to in the current as well as the previous annual Reports of the Auditor General.

Our review of the exposure draft was completed in July 1975, and our views conveyed to the Secretary of the Treasury Board together with certain suggested alternatives. Taking into consideration our comments and those of various departments, Treasury Board is presently completing its report which is expected to be released in the near future.



## VI

### COMMENTS ON THE FINANCIAL STATEMENTS AND OPERATIONS OF CROWN CORPORATIONS AND OTHER AGENCIES

**6.1** The Auditor General has examined and reported on the financial statements of the following Crown corporations for their fiscal years ended during or coinciding with, the year ended March 31, 1975:

Atlantic Pilotage Authority  
Atomic Energy of Canada Limited  
Canada Deposit Insurance Corporation  
Canadian Arsenal Limited  
Canadian Broadcasting Corporation  
Canadian Commercial Corporation  
Canadian Dairy Commission  
Canadian Film Development Corporation  
Canadian Livestock Feed Board  
Canadian National (West Indies) Steamships, Limited  
Canadian Overseas Telecommunication Corporation  
Canadian Patents and Development Limited  
Canadian Saltfish Corporation  
Company of Young Canadians, The  
Crown Assets Disposal Corporation  
Defence Construction (1951) Limited  
Eldorado Aviation Limited  
Eldorado Nuclear Limited  
Export Development Corporation  
Farm Credit Corporation  
Freshwater Fish Marketing Corporation  
Great Lakes Pilotage Authority  
Laurentian Pilotage Authority  
National Arts Centre Corporation  
National Battlefields Commission, The  
National Capital Commission  
National Harbours Board  
Northern Canada Power Commission  
Northern Transportation Company Limited  
Pacific Pilotage Authority  
Royal Canadian Mint  
St. Clair River Broadcasting Limited  
St. Lawrence Seaway Authority, The  
Seaway International Bridge Corporation Ltd., The  
Uranium Canada, Limited (for the year ended December 31, 1973)

The Auditor General is not the auditor or joint auditor of the following Crown corporations and public instrumentalities:

Air Canada  
Bank of Canada  
Canadian National Railways  
The Canadian National Railways Securities Trust  
The Canadian Wheat Board  
Capc Breton Development Corporation  
Central Mortgage and Housing Corporation  
Industrial Development Bank

The relevant financial statements of the Crown corporations together with the audit reports thereon are included in Volume III of the Public Accounts with the exception of Uranium Canada, Limited whose financial statements were not available at the time of printing of the Public Accounts.

Our reports on certain of the financial statements were qualified because we observed deficiencies in accounting practices, inconsistencies with the governing statutes or other matters which have an effect on the fairness of the financial statements. These observations are outlined in the succeeding paragraphs.

**6.2 Atomic Energy of Canada Limited – Carrying values of prototype nuclear power stations in excess of estimated realizable value.** Douglas Point and Gentilly I prototype nuclear power stations were constructed by Atomic Energy of Canada Limited and are operated under agreements with Ontario Hydro and Hydro-Quebec respectively. The Company has title to both stations and has borne the entire capital costs. Ontario Hydro and Hydro-Quebec are committed, under contract, to offer to purchase the respective stations at a price that is economically viable to the utilities when the stations have been demonstrated to be a safe and dependable source of power. At March 31, 1975, the cost of the stations, including interest to the date they began operation, amounted to \$77.6 million for Douglas Point and \$90.2 million for Gentilly I, which amounts are shown as plant and property on the balance sheet of the Company. The costs of the stations include research and development activities but no attempt has been made in the records to segregate the portion of the capitalized costs that relates to such activities. It is uncertain whether the current book values of the stations will be recovered in full from the proceeds of eventual sales. Our report to the Minister of Energy, Mines and Resources on the examination of the Company's accounts for the year ended March 31, 1975, was qualified because the prototype nuclear power stations continue to be carried on the balance sheet at cost which may be in excess of estimated realizable values.

**6.3 Atomic Energy of Canada Limited – Failure to accrue interest on loans from Canada.** Atomic Energy of Canada Limited has obtained loans from Canada to finance

capital projects, subject to the terms and conditions prescribed by the Governor in Council. At March 31, 1975, outstanding principal and accrued interest recorded in the accounts of the Company amounted to \$1,002 million. This amount does not include interest of approximately \$53 million on loans to finance the Douglas Point and Gentilly I prototype nuclear power stations that relates to the period following their in-service dates. The Company has neither sought an amendment to the terms and conditions prescribed by the Governor in Council, nor requested an appropriation from Parliament to provide funds for the payment of the unrecorded interest. Our report to the Minister of Energy, Mines and Resources on the examination of the Company's accounts for the year ended March 31, 1975, was qualified because the Company has for many years failed to record in the accounts the interest which, in accordance with the terms of borrowing, accrued on the loans during the period following the in-service dates of the stations.

**6.4 Canadian Broadcasting Corporation and the National Capital Commission – Accrued interest not recorded.** By Orders in Council, payments of principal and interest on certain loans from Canada to the Canadian Broadcasting Corporation and to the National Capital Commission were deferred until March 31, 1979. Interest on such loans for the fiscal year ended March 31, 1975, amounted to \$14,053,000 for the CBC and \$2,167,000 for the NCC, but was not recorded in their respective 1975 financial statements. Our reports on these financial statements were qualified for failure to record interest which, by the revised terms, will become payable March 31, 1979.

**6.5 Canadian Commercial Corporation – Contract cost over-run reflected as an asset.** Since 1946 the Canadian Commercial Corporation has provided procurement services in Canada for governments of other countries and for international organizations.

A large contract negotiated by the Corporation on a ceiling price basis with a foreign government before completion of negotiations with the suppliers resulted in a cost over-run at March 31, 1975, of \$2,542,000 which is carried as an asset on the balance sheet of the Corporation. The net over-run may be affected by the outcome of claims and counter-claims now under litigation between Her Majesty and an aircraft designer.

Our report to the Minister of Supply and Services on the examination of the Corporation's accounts for the year ended March 31, 1975, was qualified because of the uncertainty as to whether the cost over-run, reflected in the balance sheet, will be recovered in full.

**6.6 Farm Credit Corporation – Provision not made for estimated losses on loans.** At March 31, 1975, the Corporation had loans receivable of \$1,696 million. Consistent with the practice followed in previous years, losses on loans and subsequent recoveries are recorded in the "reserve for losses" on the balance sheet in the year of realization. The Corporation does not provide for estimated losses expected to arise on collecting the amounts outstanding at the balance sheet date. In our opinion, amounts receivable should be recorded on the balance sheet at estimated realizable values and the statement of

income and expense should include the cost of estimated losses on loans. Our report to the Minister of Agriculture on the financial statements of the Corporation at March 31, 1975, was qualified accordingly.

**6.7 National Capital Commission – Capital assets recorded at values greater than amounts to be realized on disposal.** In our report on the financial statements of the National Capital Commission as at March 31, 1975, we drew attention to a note to their statements that explained certain properties would be disposed of under agreements with the Provinces of Ontario and Quebec, the City of Ottawa and the railway companies at amounts substantially less than cost. As the final determination of the cost and of the proceeds cannot be made until all property surveys are completed, the properties to be transferred were shown at cost and not at estimated realizable value on the balance sheet at March 31, 1975.

**6.8 National Harbours Board – Undetermined liability for interest payments.** Advances received by the National Harbours Board from the Consolidated Revenue Fund of Canada are evidenced by certificates of indebtedness which do not indicate the due date of the principal but specify the rate of interest and the interest period. Upon expiry of the interest period, new certificates of indebtedness are not issued, but the Board continues to record interest beyond such periods on the principal amount of the debt at the rates originally specified.

In our report on the financial statements of the National Harbours Board as at December 31, 1974, we reported that we had been unable to ascertain the amount of the Board's liability, if any, for the payment of interest with respect to periods following the termination of the interest periods specified in the certificates of indebtedness. Interest recorded on advances for which the interest period had expired amounted to approximately \$7 million during 1974 and \$56 million in prior years. Such interest was charged to expense in the respective years and added to interest in arrears on loans and advances shown in the balance sheet.

In our view new certificates of indebtedness specifying terms including interest rates should be issued at the expiry of the interest periods in existing certificates.

**6.9 The St. Lawrence Seaway Authority – Non-compliance with the provisions of the St. Lawrence Seaway Authority Act.** Section 17 of the St. Lawrence Seaway Authority Act, *R.S., c. S-1*, states that tolls are to be designed to provide revenue sufficient to defray operating costs. Such costs are defined as including interest on loans, amounts sufficient to amortize loan principal over a period not exceeding 50 years, and the costs of operating and maintaining the canals and works.

Since the Authority's inception, revenues have been insufficient to meet the full interest cost or any amortization of loan principal.

The Authority's financing arrangements were amended by an Order in Council in January 1968 to provide that loans received under Section 28 of the St. Lawrence Seaway Authority Act in respect of the Montreal-Lake Ontario Section of the Seaway, together with interest, are to be repaid in such amounts each year as the Section's cumulative net profit, before amortization of loan principal, will permit. Any unpaid interest in respect of any year bears interest until paid, and the principal and interest are to be fully paid on or before December 31, 2009.

Outstanding loans in respect of the Montreal-Lake Ontario Section amounted to \$336.5 million at December 31, 1974, on which unpaid interest was \$128.8 million.

Before September 23, 1966, loans to finance the cost of modernizing the Welland Canal were interest-free. Under an Order in Council all loans after that date bear interest, but loans and interest shall not be payable until the Minister of Transport determines that construction of each Welland Canal project has been completed.

Loans to finance construction projects on the Welland Canal totalled \$288.5 million at December 31, 1974, (including \$72.5 million on an interest-free basis), on which unpaid interest was \$32.8 million.

Interest rates on loans to the Authority range from 3 1/4% to 8 1/2%.

As noted in previous Reports (paragraph 27 in 1974), it is extremely unlikely that the Authority will be able to repay its capital indebtedness in accordance with Section 17 of the Act. Our Report to the Minister of Transport drew attention to this situation.

**6.10 The St. Lawrence Seaway Authority – Inadequate provision for depreciation of capital assets.** The financial statements of The St. Lawrence Seaway Authority make no provision for depreciation on the major portion (approximately \$399 million of \$414 million) of its capital assets, because the Authority considers that its maintenance program keeps them in working condition. Failure to provide adequately for depreciation on all capital assets that are susceptible to deterioration and obsolescence, is not in accordance with generally accepted accounting principles. Our report to the Minister of Transport on the Authority's financial statements for the year ended December 31, 1974, was qualified accordingly.

**6.11 Uranium Canada, Limited – Delay in the issue of financial statements.** Since the incorporation of Uranium Canada, Limited in June 1971, pursuant to Section 10 of the Atomic Energy Control Act, *R.S., c. A-19*, the Company has acted as an agent of the Crown for acquisition and future sale of a joint stockpile of uranium concentrate under an agreement with Denison Mines Limited.

We have been advised by the Company that due to administrative difficulties the financial statements for the year ended December 31, 1974, could not be issued on or before the

due date of March 31, 1975, as required by Section 75(3) of the Financial Administration Act. The statements were issued in October 1975.

## VII

### OBSERVATIONS REPORTED IN ACCORDANCE WITH THE REQUIREMENTS OF SECTION 61(1)(a) to (f) OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

**Section 61(1)(c) any appropriation was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament**

**7.1 Overspending in one appropriation charged to another.** Towards the end of the 1974-75 fiscal year the National Energy Board had exhausted the funds appropriated for its operations by Vote 50. However, the Energy Supplies Allocation Board, which operates under a different Vote, (51b), but under the same Minister, had more funds than it needed for the balance of the year. Instead of attempting to obtain additional funds through supplementary estimates, the National Energy Board arranged to have \$90,000 of its operating costs charged to the operations of the Energy Supplies Allocation Board.

The effect of this arrangement is to circumvent controls established by Parliament on these funds.

**7.2 Irregular charges to an appropriation.** The Department of National Defence charged posting loans to military attachés and advances to messes and canteens totalling \$57,645 against National Defence Vote 1 in 1974-75 and reported the outstanding balances of such items as accountable advances at year-end. Posting loans to military attachés are interest-bearing and repayable in not more than 36 equal monthly instalments and advances to messes and canteens are repayable within three years. The Accountable Advances Regulations made by the Treasury Board under the authority of Section 31 of the Financial Administration Act permit the making of an accountable advance "...to a person who is charged with the carrying out of a departmental program...". In April 1975 we advised the Department that the charging of such loans and advances to its annual appropriations was irregular, and the Department has agreed.

We have been advised that the Department will seek authority for the establishment of a working capital advance account effective April 1, 1976, from which to make posting loans to military attachés and advances to messes and canteens.

**7.3 Working capital advances exceeded.** When Parliament authorizes the establishment of a revolving fund or working capital advance in an appropriation act it also sets the limit on the total advances that may be outstanding at any one time. During the year we noted the following cases where advances exceeded the amount authorized.

- (a) Post Office Vote 541, Appropriation Act No. 4, 1954, 1953-54, c.67, authorized the operation of a working capital advance account with a limit of \$1.5 million for

acquiring and managing material to be used in the manufacture of uniforms, satchels and mailbags. At March 31, 1975, the balance of the account was \$1.7 million which is \$200,000 in excess of the authorized limit.

The Department's policy is to charge the advance account with the cost of materials purchased and credit the account on a monthly basis with the cost of materials issued to contractors for processing. However, at year-end all unused materials held by contractors not incorporated in finished products is brought back into inventory and re-charged to the advance account.

Because of unexpected delays in deliveries of completed products by contractors and increased costs of materials, the value of materials at the contractors' premises at year-end was unusually high, causing the advance account to exceed its authorized limit.

The Post Office advised us that it has now improved its method of controlling materials in order to prevent a recurrence.

- (b) The Canadian Government Photo Centre Revolving Fund of the National Film Board was established by Secretary of State Vote L90, Appropriation Act No. 3, 1971, 1970-71-72, c. 46, to provide printing and processing services to government departments and agencies. The authorized advance to the Fund at any time is not to exceed \$450,000.

The accounts of the Fund show that the authority was exceeded during eight months of the year, and at March 31 the advance to the Fund was \$535,730.

The yearly volume of operations financed through the Fund has almost doubled since its inception four years ago, and the management's representation to the National Film Board in 1974 to have the limit increased to \$1 million has not been acted upon.

- (c) The maximum amount that may be advanced at any time to Public Service Commission Staff Development and Training Revolving Fund was increased to \$2 million, effective April 1, 1974, by Secretary of State Vote L112b, Appropriation Act No. 4, 1974, 1974-75, c.21.

This authorized legislative limit was exceeded during two months of the year. In addition the Commission subsidized the Fund during a three-month period by temporarily charging expenditures totalling \$1.3 million to its operating vote. The overrun and the subsidization of the Fund might have been avoided if the records of the Fund had been up to date and if the Commission had been more prompt in collecting amounts owing from government departments. The accounting for the Fund has since been reorganized and the Commission feels that a recurrence of this problem is unlikely.

Section 61(1)(e) there has been a deficiency or loss through the fraud, default or mistake of any person.

**7.4 Losses through the fraud, default or mistake of any person.** Section 61(1)(e) of the Financial Administration Act requires the Auditor General to report annually to the House of Commons every case in which he has observed that there has been a deficiency or loss through the fraud, default or mistake of any person.

Section 98(3) of the Act requires every payment out of the Public Officers Guarantee Account and the amount of every loss suffered by Her Majesty by reason of defalcations or other fraudulent acts or omissions of a public officer, together with a statement of the circumstances to be reported annually in the Public Accounts. In accordance with this requirement Volume I of the 1974-75 Public Accounts details such losses in Section 13. These are summarized as follows:

	Number	Initial Loss	Recoveries	Net Loss
Communications .....	1	\$ 22,200	\$16,113	\$6,087
Environment .....	1	2,236	2,236	-
Finance .....	1	6,964	6,964	-
Indian Affairs and Northern Development .....	1	700	700	-
National Health and Welfare .....	1	274	274	-
National Revenue —				
Customs and Excise .....	3	417	-	417
Taxation .....	2	701	-	701
Post Office .....	87	150,895	53,709	97,186
Solicitor General —				
Royal Canadian Mounted Police .....	1	162	162	-
Transport .....	1	11,547	4,086	7,461
Veteran Affairs .....	1	46	46	-
	<u>100</u>	<u>\$196,142</u>	<u>\$84,290</u>	<u>\$111,852</u>

Losses caused by default or neglect of postal employees are chargeable to the Post Office Guarantee Fund and losses suffered by reason of defalcations or other fraudulent acts or omissions of public officers in other departments are chargeable to the Public Officers Guarantee Account. During 1974-75 the amounts charged to the Fund and to the Account were \$48,274 and \$701 respectively. Although the Public Officers Guarantee Regulations require that Departments shall be reimbursed by the Account whenever possible before the close of the fiscal year in which the loss was suffered, the 1974-75 Public Accounts (page 13.57) indicate that losses not charged to the Account at March 31, 1975, amounted to \$154,416. Of this amount \$140,451 is in respect of losses reported prior to April 1, 1974. Similarly losses incurred by the Post Office Department which have not been charged to the Post Office Guarantee Fund at March 31, 1975, amounted to \$71,042.

In the course of our examination, we have identified no further losses by reason of defalcations or other fraudulent acts or omission of public officers except for a few cases

which are still under investigation as at March 31, 1975, and are therefore not reported in the 1974-75 Public Accounts but will be reported when completed.

In addition to losses involving public officers, there are inevitably, in the administration of the numerous and complex programs of the Government, some losses through the fraud, default or mistake of individuals outside the Public Service. These, when encountered in our test examinations, are brought to the attention of the administering department and, if significant, are commented on in our Report. Except for the case reported in the following paragraph, where responsibility has not yet been fully established, no significant loss of this nature was noted.

**7.5 Acceptance of forged cheques for postage stamps.** As a result of fraudulent representations by unknown persons, postal employees were deceived into accepting two forged certified cheques in payment for postage stamps. Losses amounting to \$40,000 and \$48,000 occurred on December 7, and 10, 1974, at two separate locations. In both instances the authenticity of the cheques was not established as required by Post Office procedures which specify that certified cheques for large amounts presented by unknown persons must be verified by telephoning the banks concerned.

On December 10, 1974, before these losses had been identified and after notification from one chartered bank that a scheme to defraud the Post Office had been discovered in a number of Canadian cities, the Department alerted all District Directors to guard against similar fraud attempts. The losses are being investigated by the Department.

#### **Section 61(1)(f) a special warrant authorized the payment of any money**

**7.6 Governor General's special warrants.** Section 23 of the Financial Administration Act provides for the use of special warrants for urgent expenditures, not otherwise provided for, while Parliament is not in session.

The dissolution of the twenty-ninth Parliament on May 9, 1974, before full Supply for the year 1974-75 had been granted, necessitated recourse to Governor General's special warrants for carrying on government services until the new Parliament assembled on September 30, 1974. A total of \$3,616,713,472 was provided by eight special warrants:

- \$200,000,000 on May 22, 1974, providing for purposes of the Petroleum Products Compensation Program;
- \$542,800 on June 6, 1974, providing for Veterans' Land Administration Program expenditures;
- \$14,319,000 on June 13, 1974, providing \$12,819,000 for making payments to provincial milk marketing boards or agencies in respect of consumer subsidies on fluid milk and powder by the Agriculture Department and \$1,500,000 for grants under the Pensions Program listed in the Main Estimates 1974-75 of the Veterans Affairs Department;

- \$741,092,677 on June 27, 1974, providing for expenditures during July 1974;
- \$799,640,421 on July 25, 1974, providing for expenditures during August 1974;
- \$600,000 on August 21, 1974, providing for grants listed in the Main Estimates 1974-75 of the Transport Department for the Canadian Transport Commission;
- \$897,335,289 on August 28, 1974, providing for expenditures during September 1974; and
- \$963,183,285 on September 4, 1974, providing for expenditures during October 1974.

The amounts included in these warrants were subsequently included in Appropriation Act No. 3, 1974, 1974-75, c.2, assented to on October 30, 1974.



## VIII

### **OTHER CASES THAT THE AUDITOR GENERAL CONSIDERS SHOULD BE BROUGHT TO THE NOTICE OF THE HOUSE OF COMMONS IN ACCORDANCE WITH SECTION 61(1) OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT**

**8.1 Increased cost due to delay in accepting offer.** On April 30, 1973, a property was offered for sale to the Department of Agriculture for \$50,000 to meet its requirements for additional space for agronomy research at the Melfort Research Station in Saskatchewan.

The Department had the land appraised and after evaluating such factors as availability of water supply, proximity to the existing station and suitability of alternative sites, made a counter offer on August 9, 1973, of \$36,000. On October 10, 1973, the vendor refused the counter offer and allowed his offer of \$50,000 to remain open for an additional 60 days to December 10, 1973.

In November 1973, after obtaining a further appraisal of \$43,000, the Department reassessed the proposal, accepted the open offer subject to Treasury Board approval and on December 6, 1973, sought the Board's approval, without informing it of the expiry date of the offer. Approval was obtained on January 10, 1974, at which time the vendor refused to sell at the original price.

On September 30, 1974, the property was offered to the Department for \$59,000 with the offer to remain open until December 31, 1974. The Department purchased the property for this amount, an increase of \$9,000 over the original price.

**8.2 Departmental audit of missions abroad.** Since 1964 (paragraph 85 in 1972) we have been drawing attention to the need for improvements in financial control at Department of External Affairs missions abroad, including the formation of a small internal audit group. Reference was made to the recommendation of the Public Accounts Committee February 7, 1967, that the Department establish a small internal audit staff without delay to carry out periodic examinations of the financial transactions and related administrative procedures at its embassies and missions abroad.

Since 1967 only one employee has been performing a limited number of financial audits of missions as part of an operational audit group.

Our 1972 Report noted that not more than 16 of the 108 financial reporting missions abroad had been visited annually by the auditor. By 1975 the number of such missions had increased by 11 per cent to 120, but the frequency of visits to missions by the auditor showed little change, amounting only to 10 in 1973 and 15 in 1974.

The frequency of examination of missions by the auditor has been substantially below the minimum set by Treasury Board Guide on Financial Administration which requires a visit to each responsibility centre every three years.

The Department advises that it intends taking the necessary measures to strengthen the internal audit function.

**8.3 Payments for unused language training.** During the year, Statistics Canada paid \$211,000 to a language training school for courses to be given to selected personnel. Of this amount, \$36,000 was paid under contract guarantee, for which no services were received, as the attendance of Statistics Canada personnel was below the guaranteed minimum.

**8.4 Improper charge to 1974-75 appropriations.** Statistics Canada was designated as the representative department for the United Way Campaign of 1974 in the National Capital Region and given responsibility for planning, organizing, directing and co-ordinating the appeal for funds within the Public Service. It is the practice of the Federal Government as the major employer to participate in the annual appeal by providing certain facilities and personnel. Responsibility for the Government involvement in the Campaign is rotated annually amongst departments.

In the course of our audit we noted Campaign costs of \$59,000 charged to the Statistics Canada appropriation with no specific provision to cover these expenditures. However, the Main Estimates did show that the Department of Supply and Services in its Administration Program is responsible for all aspects of the Public Service United Way Campaign. The Department has since advised us that they propose to revise their program description in the 1976-77 Estimates to show their responsibility for "certain" rather than "all" costs of the Campaign, namely salaries and some incidental expenses related to the permanent United Way secretariat.

**8.5 Irregularities in advertising expenditures.** Expenditures in 1973-74 for recruitment advertising for the Department of National Defence totalled \$1,159,000. Our examination of these expenditures, not completed until February 1975 because supporting information was not available, disclosed irregularities which included:

- (a) In May 1973 the Treasury Board authorized the Department to spend approximately \$877,000 for recruitment advertising during the fiscal year 1973-74, primarily through two advertising agencies. The Government Contracts Regulations state that the placing of an order for advertising of a promotional nature is a service contract and such contracts entered into with the approval of the Board may not be increased by more than 10% without further approval of the Board. Payments to the two agencies totalling \$1,083,000, an increase of 23.5% over the amount of \$877,000 authorized by the Board, were made without obtaining the required additional approval.

- (b) Invoices, dated March 1974 and totalling approximately \$130,000, for printed matter sub-contracted by one of the agencies were certified and paid from 1973-74 appropriations. Credit notes cancelling these invoices and revised billings issued in July, October and November 1974 indicated that the goods and services were received after March 31, 1974, and this was confirmed by a test-check at the Department's Publications Depot. Further, the sub-contractors' invoices attached to the revised billings were dated as late as October 1974. Therefore, the certification given pursuant to Section 27 of the Financial Administration Act that the goods had been received was improper.

The credit notes referred to above were improperly offset against 1974-75 expenditures instead of being credited to refunds of previous years' expenditures.

Our test-check with the Publications Depot disclosed two instances where the quantities received were less than the quantities billed. As far as we can determine, no attempt is being made to reconcile quantities billed with quantities received.

- (c) Billings submitted by Information Canada for "Miscellaneous Little Jobs" totalling in excess of \$34,000 were certified and paid without obtaining additional information.

We advised the Department of these irregularities under dates of January 8 and February 7, 1975. The Department concurs with our observations and has taken steps to improve the direction and supervision on all budgetary and financial matters in the responsible directorate and procedures for verifying deliveries before approval of invoices for payment have been strengthened. It does not expect recurrence of these problems. The Department also agrees that the credit notes should not have been offset against 1974-75 expenditures but it took no action to transfer approximately \$130,000 to refunds of previous years' expenditures. As a result the Department supplemented its 1974-75 appropriations in an equal amount.

**8.6 Revenue improperly credited to 1974-75 appropriations.** Statutory authority is provided in the wording of some votes in the annual Appropriation Acts for the spending of certain revenues derived from the provision of services or facilities to the public or to another department as a part of the normal operations of a departmental program.

The wording of National Defence Vote 1 provides "...authority to spend revenue, as authorized by Treasury Board, received during the year..." In July 1969 the Treasury Board authorized the Department of National Defence "...to credit to its Votes all income resulting from the provision of goods and services except for the following items which would continue to be credited to the Consolidated Revenue Fund:

- a. contributions, fees or assessments on behalf of a pension, health or other plan where no specific arrangements exist for the disposition of such revenue,

- b. return on investments and deposits, e.g. interest on advance payments, interest on loans and mortgages and,
- c. refunds of previous years' expenditures, specifically, refunds received from contractors after audit or adjustment of contracts and refunds of advance payments on contracts."

During the year we noted two specific instances where revenue credited to National Defence Vote 1 was not in accordance with Statutory or Treasury Board authorization.

- (i) In April 1968 the Department of National Defence obtained Treasury Board authority to enter into an agreement with an aircraft manufacturer in developing a twin-engined helicopter. The Department's contribution to the manufacturer was to be \$2.8 million. Payments of \$1.5 million and \$1.3 million were made in 1968-69 and 1969-70. The agreement provided that the manufacturer would pay the Canadian Government \$5,000 U.S. for each aircraft sold (after the first 75) "...until the contribution of the Canadian Government made hereunder shall have been repaid." Repayments under the agreement, which amounted to \$79,000 in 1973-74 and \$339,000 in 1974-75 have been credited to the appropriations. We advised the Department in April 1974 that in our opinion this revenue constituted a refund of previous years' expenditure and, as such, must be credited to the Consolidated Revenue Fund. It is expected that repayments from the manufacturer will increase substantially in each of the next few years. If the Department continues to credit such revenue to its appropriations until the contribution is fully repaid, it will have had a total of \$2.8 million available to supplement its appropriations.

The Department views the revenue as being in the nature of a reimbursement for resources expended by the Department on the program and considers that none of the three exceptions specified by the Treasury Board in 1969 applies.

- (ii) The second case results from the Federal Government's policy of recognizing the employer's share of provincial health insurance plans in those provinces where costs are not paid by direct premiums. Payment of the employer's share, a responsibility of the Treasury Board, is in the form of rebates to individuals on receipt of applications once a year. In February and March 1974 the Department of National Defence made rebates of \$2.6 million to members of the Canadian Forces and charged the payments to military pay and allowances. Although these rebates were made on behalf of the Treasury Board, the Department did not claim reimbursement from the Board until the following fiscal year with the result that military pay and allowances were overstated in 1973-74 by \$2.6 million. The reimbursement obtained from the Treasury Board was credited to National Defence Vote 1 in 1974-75. In our opinion it should have been credited to the Consolidated Revenue Fund as a refund of previous years' expenditure.

The Department considers that the medicare reimbursement should be credited to its appropriations to offset the payments made to Canadian Force members, even though the payments were charged to the expenditures of the previous fiscal year.

The Department credited the amounts received in these two instances to Vote 1 because it does not consider them to be refunds of previous year's expenditure stating that the Treasury Board letter of July 1969 requiring refunds of prior years' expenditure to be credited to the Consolidated Revenue Fund applies "...specifically to refunds of overpayments received from contractors after audit or adjustment of contracts, and refunds of advance payments on contracts."

The Treasury Board policy applies to revenue that arises from the provision of goods and services. As neither of these transactions fall within that category the policy does not apply and the amounts should have been credited to revenue.

**8.7 Failure to adhere to the Accountable Advances Regulations.** During 1973 and 1974 our examinations carried out at Canadian Forces bases disclosed numerous payments of travel advances in excess of \$500 from public fund imprest accounts and lengthy delays in settling claims, contrary to the requirements of the Accountable Advances Regulations. These Regulations, issued by the Treasury Board in December 1972 pursuant to Section 31 of the Financial Administration Act, limit expenditures made from departmental bank accounts to \$500, except for payrolls payable in cash, and require that all accountable advances be accounted for not later than 15 days after the purpose for which the advance was made has been fulfilled. In June 1974, in reply to our inquiries, the Department of National Defence indicated that compliance with the Regulations would be delayed pending further study and that discussions were taking place with the Treasury Board.

The Department has further indicated that agreement was reached with the Treasury Board in May 1975 whereby the Department would proceed as in the past, for the time being, and furnish justification for an easement of the provisions of the Regulations which limit an expenditure to \$500 with a submission to the Treasury Board not later than December 31, 1975.

As at March 31, 1975, outstanding advances to individuals in excess of \$500 totalled more than \$500,000, including one advance of \$12,000, and approximately \$22,000 of these advances had been outstanding six months or more. One example of delay in accounting for advances disclosed by our examinations was an advance of \$80,000 made in May 1974 for a group tour. The tour was completed in June but final settlement of the advance was not made until October.

While the Department considers that the delay in accounting for the advance of \$80,000 was an isolated case, it agrees that advances are not being accounted for within the period specified in the Regulations. It had been the Department's view that an advance was accounted for once the member had submitted his claim even though final settlement of the claim may have been delayed to a later date for administrative reasons. It now intends to

amend its Orders to require the refund of any unexpended balance of an advance at the time a claim is submitted. We have not determined whether this amendment to the Orders will result in settlement within the period specified in the Treasury Board Regulations.

**8.8 Shortfall in interest earnings of the Canada Pension Plan Account.** The Canada Pension Plan, *R.S., c. C-5*, provides that contributions required to be made by employees, employers and the self-employed be paid into the Consolidated Revenue Fund and be credited to the Canada Pension Plan Account. The Department of National Revenue is responsible for the collection of the contributions. The present practice is to credit the Account in accordance with a schedule of estimated daily collections. Subsequently, when the actual amount of collections for a calendar year is ascertained by the Department, the difference is adjusted. In 1973 the aggregate of the daily transfers to the Account was short of actual collections by \$14.9 million, which was only transferred on December 2, 1974.

Section 112(2) of the Canada Pension Plan provides that:

Interest shall be credited to the Canada Pension Plan Account on the last day of each month, calculated at such rate on the average daily operating balance in the said Account for the preceding month as the Minister of Finance may fix.

The Plan makes no provision for adjusting the amount of interest if actual collections vary from the estimated amount credited to the Account. The shortfall in interest earnings can be substantial, as was the case when the adjustment of \$14.9 millions for 1973 collections was made approximately 11 months after the end of the year. Interest should be computed on any adjustments and the Account adjusted accordingly.

**8.9 Overpurchase of tobacco stamps.** In November 1973 the Department of National Revenue — Customs and Excise decided to discontinue supplying excise duty stamps to tobacco manufacturers and to make the manufacturers responsible for the design, procurement and control of stamps in accordance with revised departmental regulations. The target date suggested for official implementation was July 1, 1974, which was subsequently delayed to September 30, 1974.

On February 4, 1974, the Department of Supply and Services entered into a contract with a company on behalf of Customs and Excise for printing and supplying tobacco stamps for the six months beginning April 1 and ending September 30, 1974, at a cost of \$330,000. The contract stipulated that there should be no increase in the total liability of \$330,000 for any cause whatsoever unless prior approval was obtained from the Printing Products Branch of the Department of Supply and Services. It also provided for flexibility by making it possible to order a smaller quantity of stamps than the maximum amount noted in the contract.

As a result of deficiencies in commitment control records, Customs and Excise purchased \$112,000 of stamps over and above the contract amount without the involvement of Supply

and Services. This over-purchase later proved to be in excess of departmental requirements inasmuch as \$197,000 of stamps were subsequently destroyed.

Based on the opinion of their Legal Services Branch, Customs and Excise has advised us that no recovery action will be taken regarding the payment in excess of the \$330,000 contract limit and that the contract will be retroactively amended to provide for this additional purchase of stamps.

**8.10 Surplus inventory of spirit age labels.** Spirit age labels are purchased by the Department of National Revenue — Customs and Excise on the basis of past usage and future demand requirements estimated by the distilleries, and are sold to individual distilleries. The selling price is intended to recover the direct costs of the labels sold.

In March 1974 the Department ordered 100 million labels for the year 1968 at a cost of \$141,120. The terms of the contract provided that delivery could be for a smaller quantity than was ordered. The status of this contract is as follows:

	Quantity	Cost
Labels delivered .....	98,000,000	\$ 138,298
Issues for the year ended March 31, 1975 .....	<u>63,922,000</u>	<u>90,316</u>
	34,078,000	47,982
Projected future demand .....	<u>6,000,000</u>	<u>8,467</u>
Projected surplus inventory .....	<u>28,078,000</u>	<u>\$ 39,515</u>
Analysis of projected surplus inventory:		
Overestimate by distilleries .....	21,864,000	\$ 30,770
Excess purchase .....	<u>6,214,000</u>	<u>8,745</u>
	<u>28,078,000</u>	<u>\$ 39,515</u>

The supply of these labels is a service to distilleries as they are not used to control excise duty revenue. The costs recovered should include any surplus inventory which was purchased because of overestimates by the distilleries. This is not now being done.

**8.11 Irregular contracting and payment procedures.** In the three-year period ending March 31, 1975 the Department of National Revenue — Customs and Excise made the following payments to a local contractor for removing and storing furniture in the National Capital Area:

1974-75 .....	\$ 89,000
1973-74 .....	101,000
1972-73 .....	20,000

Contrary to Government Contracts Regulations, tenders for these services were not invited and Treasury Board approval was not obtained. Many of the contractors' invoices were supported by purchase orders prepared subsequent to the receipt of the invoices. The records maintained with respect to the movement and storage of furniture were generally not retained by the Department. Those that were available for our examination were inadequate.

**8.12 Increasing rental accommodation costs.** In previous Reports (paragraph 186 in 1972) we drew attention to the continuing escalation in the rental outlay of the Department of Public Works. We expressed the opinion that costs are likely to be higher than necessary as long as the Department must absorb rental costs out of its own appropriations while the choice of accommodation rests with the client departments.

The following comparison of rental costs for the past six years indicates the upward trend and reflects in part the growth in government, inflation and decentralization:

	National Capital Area	Elsewhere	Total
1969-70 .....	\$ 20,824,000	\$ 19,019,000	\$ 39,843,000
1970-71 .....	22,757,000	21,294,000	44,051,000
1971-72 .....	28,857,000	27,941,000	56,798,000
1972-73 .....	34,976,000	35,172,000	70,148,000
1973-74 .....	38,736,000	44,049,000	82,785,000
1974-75 .....	42,973,000	57,045,000	100,018,000

In 1970 the Public Accounts Committee noted the increasing costs of rentals by the Crown and recommended in a Report to the House of Commons that accommodation costs be made a charge to each department's appropriations, rather than have the Department of Public Works assume the costs. Again in 1974 the Committee in its First Report to the House, dated November 14, 1974, noted that:

In its First Report, 1970-71, presented to the House of November 26, 1970, the Committee noted the increasing costs of rental by the Crown and had recommended that accommodation, repair and damage costs be made a charge to each department's appropriations, rather than have the Department of Public Works assume the costs. The Committee was of the opinion that this change would make departments willing to seek more modest accommodation in an effort to keep their estimates within reasonable bounds.

The Committee went on to repeat its recommendation from its 1970-71 Report. On April 1, 1975, the Department of Public Works began charging departments and agencies for tenant services.

In December 1973 and again in April 1975 the Department of Public Works submitted recommendations to the Treasury Board that program departments be required to pay to the Department a rate for accommodation occupied and a fee for professional services rendered, both on the basis of market equivalents, and that the Department be required to

finance its operations out of the revenue so generated. We have been advised that the subject is under consideration by the Privy Council as part of an overall study of cost recovery for services provided by common service agencies within the government.

**8.13 Cost of unfinished leased accommodation.** In March 1974, the Department of Public Works invited tender proposals for the rental of office accommodation for the use of various Government departments. The invitation was restricted to those office buildings in the National Capital area where work on the building had progressed beyond the excavation stage. Tenders were accepted effective July 1974 for the lease-purchase of a large two-tower complex and for lease agreements covering six other new buildings.

Under the general terms of the tender proposals the Department was to provide layouts for construction purposes not later than eight weeks after acceptance of the tenders, subject to each building being sufficiently advanced in construction for the layouts to be acted upon. Each lessor agreed to prepare the premises in accordance with the approved construction layouts provided by the Department with occupancy to begin not later than 16 weeks after receipt of the layouts and to continue at the rate of two floors per week to total occupancy. If the layouts were not available on time and if the space was otherwise ready for occupancy, including acceptance of all building systems, the Department was committed to payment of full rental as of completion of the above occupancy schedule.

In many instances the lessor had brought the floor space to the point of readiness for occupancy prior to acceptance of the building and before the layouts to meet the requirements of the prospective tenant departments were completed. Consequently rent was paid for space which was still unfinished pending completion of partitioning, etc.

To March 31, 1975, rental costs for unoccupied space leased under the terms of this tender call amounted to \$487,000 and will probably amount to an additional \$4.5 million during 1975-76 before all leased space becomes fully occupied. Of the \$4.5 million, approximately \$3.6 million is in respect of the lease-purchase option agreement and presuming the option is to be exercised, includes a small unspecified element of purchase cost.

**8.14 Cost of unused accommodation.** The following comments relate to instances where Crown-owned or leased accommodation was not used.

- (a) *Winnipeg.* In April 1970, Treasury Board gave approval to construct a building for the Canadian Grain Commission operations. It was originally anticipated that the building would be ready for occupancy in 1972 and that an extension of the existing lease for a short period might be negotiated. However, renewal of the lease which expired on December 31, 1970, could not be obtained for less than five years. This the Commission accepted, along with the risk of payments for vacant space.

The Department of Public Works offered assistance in sub-leasing the premises to be vacated but subsequent labour strikes delayed completion of the new building beyond 1972 and an occupancy date could not be determined. As a result, firm

occupancy commitments for the existing premises could not be offered to prospective tenants so that when the Canadian Grain Commission finally moved into the new building in June 1973, sub-leasing arrangements for the vacated premises had not been made. It was then agreed by the Department of Public Works and the Commission to seek a quit-lease settlement. Terms of this settlement could not be agreed on and negotiations with the landlord broke down in February 1974.

In May 1974, arrangements were made for a federal department to occupy the vacated space and the existing lease was cancelled effective November 30, 1974. The rental paid by the Commission for the unused accommodation amounted to \$272,000, of which \$137,000 was paid during 1973-74 and \$135,000 during 1974-75.

- (b) *Fort Simpson*. On May 30, 1974, the Department of Public Works, with Treasury Board approval, entered into a five-year lease for nine one-bedroom suites in Fort Simpson, Northwest Territories, with rental beginning June 1974 at a cost of \$27,000 per year plus utilities and tax increases.

The Department of Health and Welfare advised Public Works in August 1974 that, due to changes in projected population increases, its estimated requirements were no longer valid and the nine suites would not be needed. The lease could not be cancelled and other departments didn't need all the space. The rental (including utility costs), less sublet recoveries, amounted to \$21,000 from June 1, 1974, to March 31, 1975. The cost to the Department of Public Works for this unused accommodation during the five years could amount to \$150,000 if the Department is unable to use the accommodation to meet possible future needs of other client departments.

The Department of Public Works has advised us that client departments will be requested to provide more timely information regarding changes in Northern housing requirements.

- (c) *Halifax-Dartmouth*. The Department of National Defence controls approximately 1,800 married quarters, including Crown-owned dwellings and "bulk-leased" housing units in the Halifax-Dartmouth area. The vacancy rate for the Department's quarters, at February 28, 1975, was in excess of 13% whereas the average vacancy rate for accommodation in the area was 1.5%. The high vacancy rate in the Crown-owned dwellings is due in part to the need for repairs and refurbishings. In the leased projects the vacancies are attributable to various factors such as water infiltration, lack of storage space and laundry rooms, low voltage electrical service and the refusal by many persons to rent propane gas serviced units.

The total cost to the Department in 1974-75 for rent and taxes on the unoccupied leased units was \$129,000 and the revenue lost due to vacancies in the Crown-owned accommodation was approximately \$85,000.

**8.15 Suspension of the new pay system.** During the late 1960's the Services component of the Department of Supply and Services, formerly the Office of the Comptroller of the Treasury, developed a plan to replace a variety of payroll systems in a large number of paying offices with a centralized computer system to cope more effectively with the growing size of the public service, the imminent introduction of collective bargaining and the increasing demand for more employee information and statistics.

The Treasury Board approved the plan in principle and a task force comprising staff from the pay and computer areas, worked on the project for the next four years. Many problems were encountered and the demands, including external demands on the proposed system became more complex than originally envisaged. In February 1974 a limited number of employees' accounts were converted to the system on a trial basis, with more accounts being added until the number reached 4,800 in August 1974. The large number of errors encountered in both the input documents and the output results, made it evident that the system as presently designed was unworkable and in November 1974 the project was ordered suspended. The estimated direct cost of the project to that time was \$3.8 million excluding the cost of a computer acquired for the project which has been applied to current pay processing and other applications.

A number of studies of alternatives were launched immediately which eventually concluded that a decentralized approach would be more manageable and would better serve the intended purposes. The Department believes that the standardized input/output procedures and documentation and many of the processing design concepts developed for the system will be carried forward to the new projects.

**8.16 Defence Production Revolving Fund – Overstatement of inventory value.** In anticipation of a domestic shortage resulting from the world oil crisis in 1973, the Defence Production Revolving Fund purchased 26 million gallons of fuel oil at a cost of \$20.8 million, including transport, storage and other costs. In 1974-75 the Fund sold approximately 19 million gallons of this oil to various Government departments at the market price prevailing at the time of delivery which was considerably lower than the original cost. The resultant loss of \$11.2 million incurred by the Fund is reflected in its statement of operations for the year ended March 31, 1975.

The inventory of oil on hand at March 31, 1975, is shown at a cost of \$5 million on the balance sheet of the Fund at that date. However, generally accepted accounting principles require inventories to be valued at the lower of cost or realizable value. If these principles had been followed the value of this inventory would have been approximately \$1.9 million. Our report to the Minister of Supply and Services on the examination of the Fund's accounts for the year ended March 31, 1975, was qualified because the inventory is reflected in the financial statements of the Fund at a value which is \$3.1 million in excess of realizable value.

The Department has advised us that test-checks will be instituted to determine whether inventory devaluation adjustments are significant and therefore necessary, and that they will observe the accepted accounting principles in valuing inventories to ensure more accurate statements in the future.

**8.17 Allowances being paid to non-eligible veterans.** The War Veterans Allowance Board established under the War Veterans Allowance Act, *R.S., c. W-5*, may award an allowance to an eligible veteran described in the Act in the following terms:

31. (3) A Canadian veteran of World War I or World War II is any former member of His Majesty's Canadian forces

- (a) who served during World War I or World War II, and
- (i) served in a theatre of actual war,
- (ii) is in receipt of a pension for injury or disease incurred or aggravated during his service in such forces or is declared to have been eligible for, or awarded, such a pension subsequent to his death, or
- (iii) has accepted a commuted pension

31. (10) For the purposes of this section "commuted pension" means a final payment under the Pension Act in lieu of annual pension in respect of a disability rated at five per cent or more of total disability, or a similar or analogous final payment under the laws relating to the forces with which the veteran served.

The War Veterans Allowance Act, originally passed in 1930, has been amended from time to time. The 1945 Annual Report submitted to Parliament by the Department of Veterans Affairs interprets the Act then in force as follows:

the Act provides that the veteran must have served in a theatre of actual war or, if he did not so serve, be in receipt of a pension or have received a final payment in lieu of same for a disability of 5 per cent or more.

In 1952 the House of Commons amended the pertinent section of the Act to describe an eligible veteran to read as it currently does in section 31. (3). There was no indication that it was Parliament's intent that the Board change its original interpretation or application by this amendment.

From 1945 until 1970 the Board's interpretation of the provisions of sections 31. (3)(a)(iii) and 31. (10) was that a member of the Canadian Forces who did not serve in a theatre of actual war but had received a commuted pension as a final payment in respect of a disability of less than 5% was not eligible to receive War Veterans Allowance. Such final payments are referred to in the Pension Act, *R.S., c. P-7*, as assessments being Class 21.

On August 23, 1972, the Chairman of the War Veterans Allowance Board wrote to the Chairman of the Canadian Pension Commission, and posed the following question:

Is a person in receipt of a Class 21 award considered to be in receipt of a pension for an injury or disease incurred or aggravated during his service?

The reply from the Chairman, Canadian Pension Commission, states:

Insofar as the Canadian Pension Commission is concerned, the answer is "yes". This is because the definition of pension includes "final payment". Final payments are made where the disabilities are assessed at less than 5%, and the Pension Act refers to such assessments being "Class 21".

As a result of this exchange of correspondence, the War Veterans Allowance Board reconsidered the interpretation being applied and decided that the definition of "commuted pension" contained in Section 31.(10) has no application whatever to Section 31.(3)(a)(ii) of the Act, in view of the fact that the word "commuted" does not appear in 31.(3)(a)(ii). The Board, therefore, ruled that those veterans who received a final payment for a disability rated at less than 5% under the Pension Act could be eligible to receive Allowances under the War Veterans Allowance Act.

During 1974-75 we examined some 1,800 of approximately 12,000 recent awards made to veterans by the War Veterans Allowance Board. Our examination disclosed that 22 awards, the annual current payments of which would total \$58,000, were contrary to the provisions of the Act as they were made to former members of the Canadian forces who did not serve in a theatre of actual war but received a "final payment" under the Pension Act for disabilities rated at less than 5%.

The following are examples of the awards in question:

- (a) A single veteran who served only in Canada 1942-46 and received a final payment in respect of a 2% disability, was granted an allowance with effect from January 1974. The veteran is being paid \$195.91 per month plus a monthly assistance supplement of \$40.00.
- (b) A married veteran who served only in Canada 1939-45 and received a final payment in respect of a 1% disability, was granted an allowance with effect from November 1973. The veteran is being paid \$333.86 per month plus a monthly assistance supplement of \$16.94.

**8.18 Crown monies being used to repay debts due to the Crown and to others by War Veterans Allowance recipients.** Section 3(1) of the War Veterans Allowance Act, *R.S., c. W-5*, provides for the payment of allowances to eligible veterans, widows and orphans. A schedule to the Act fixes the monthly allowance payable to each class of recipient that will produce a total predetermined annual income, including allowances.

In December 1973 the War Veterans Allowance Board introduced a new policy with respect to the assessment of income in arriving at the allowance payable, which reads as follows:

Where an applicant or recipient has assessable income that is, in whole or in part, attached or withheld in satisfaction of any claim against him by order of a court of law or under authority of the Financial Administration Act, or any other act, VADA [Veterans Allowance District Authority] shall only assess as income the net amount received by the applicant or recipient after exempting the portion attached or withheld.

Section 13(1) of the War Veterans Allowance Regulations state that "income" means net income from all sources. This section also lists specific types of income which are not to be included in the determination of assessable income but it does not provide for deductions such as were introduced in the new policy.

During the year we noted numerous cases where the Board, after giving effect to the new policy, had increased allowances to veterans or their dependants to compensate them for amounts withheld from assessable income in satisfaction of a debt.

Such debts arose, for example, from income tax arrears, duplicate issuance of pension cheques which had been cashed by the pensioner, and overpayments of pension caused by delays in discovering a change in marital status. In these cases, the Board increased the amount of allowances paid to the recipients by the amount withheld from their income in repayment of the debts.

In one instance the Board not only increased the allowance to compensate the recipient for future monthly deductions from his pension income in repayment of past pension overpayments, but also paid him a lump sum to adjust his allowance retroactively as if his actual pension had been paid at the reduced rate in previous years.

It is evident from the cases noted that the new policy results in veterans or their dependents being subsidized by the Crown in order to repay debts due to the Crown and to others. In the opinion of the Board it would not only be improper but illegal to assess as income, monies which an applicant or recipient is not receiving. We do not agree that this interpretation is consistent with the intent of the Act and the Regulations.

## IX

### SPECIAL AUDITS AND INQUIRIES

**9.1** The Special Audits and Inquiries Branch of the Audit Office was established to initiate and conduct studies of a government-wide or subject nature broader in scope than the normal day-to-day audit activities. It operates on a project basis and uses internal staff supplemented as necessary by industry or government specialists or by professionals of other disciplines. Separate terms of reference, with emphasis on determining the adequacy of the systems of internal control, are developed for each project. Certain projects now under way or being considered for the current year include the following:

- Grants and contributions
- Payroll systems
- Central cash management
- Travel and removal expenses
- Economic indices used in financial management
- Application of Manufacturers' Sales Tax

**9.2 Financial Management and Control Study.** One of the two principal projects described in this section last year is the government-wide study of financial management and controls. The findings and recommendations of this first major study are summarized in Part X and the complete report is contained in the Supplement to this Report.

**9.3 Imported Oil and Petroleum Products Compensation Program.** The other major project is the inquiry into the administration of expenditures under the Imported Oil and Petroleum Products Compensation Program. This assignment was undertaken at the request of the Governor in Council under the provisions of Section 62 of the Financial Administration Act.

**9.4** The Program was implemented during the first quarter of the 1974 calendar year to cushion the economy from the impact of the rapid increase in the price of foreign crude oil used in Canada. It was administered by the Department of Energy, Mines and Resources under authority of Vote 11(b), Appropriation Act No. 1, 1974, until October 31, 1974, when, on the authority of Vote 52(a) of Appropriation Act No. 3, 1974, it was transferred to the Energy Supplies Allocation Board which reports to the Minister of Energy, Mines and Resources.

The Program provides compensation to oil importers for increases in certain elements in the cost of imported crude oil and petroleum products, the main one being increases on or after December 1, 1973, in taxation by governments which are members of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC). In return, the claimants agree to restrain wholesale prices in accordance with government guidelines.

Appropriations during the period covered by this report totalled \$1,405 million of which \$240 million was provided for in the 1973-74 fiscal year and \$1,165 million for the fiscal year ending March 31, 1975. Expenditures actually incurred from the inception of the Program totalled \$1,319 million of which \$157 million was paid in 1973-74 and \$1,162 million in 1974-75.

**9.5** In our second report to the Governor in Council dated September 17, 1975, we noted that all compensation payments are on a provisional basis until the extent and retroactive effect of the host government participation in the producing countries has been determined. An additional factor that has prevented finalizing the claims is the change made by the Energy Supplies Allocation Board in the basis of calculating the compensation for increased freight cost which will apply to all claims.

Based on our review of the claims, procedures, and controls, we reported that we were satisfied that provisional payments to March 31, 1975, were properly processed and were in conformity with the applicable legislation, regulations and guidelines.

**9.6** With respect to the audit of price restraint we noted that the objective of the Program is to cushion Canadian consumers of imported petroleum products and product derived from imported crude from price increases otherwise necessary to recover the large increases in producer country taxes and participation that occurred on or after January 1, 1974. Canadian consumers had experienced significant price increases during the second half of 1973 as a result of increases in posted prices and the reduction by the oil companies of discounts off posted prices.

On September 4, 1973, the Prime Minister, as part of the Government cost-of-living measures, requested voluntary oil price restraint. This request was directed to all producers, refiners, importers, jobbers and other wholesalers, and related to all crude oil and condensate produced anywhere in Canada and on motor gasoline and most products in the middle distillate category including stove oil, kerosene, home-heating oil and diesel fuel, for consumption in Canada. This price restraint applied except where the Minister was satisfied that increases in the cost of imported oil warranted a passing on of such increases to Canadian consumers of this imported oil.

On January 31, 1974, the Minister issued a further statement requesting that the freeze be continued until April 30, 1974, and extended to all product prices in Canada with certain exceptions such as lubricating oils. The Minister also stated that product prices would be frozen at levels prevailing in January 1974; that is, prices were not to reflect the increased tax cost averaging about \$4.00 per barrel imposed by the oil producing countries on January 1, 1974. This action gave rise to the Compensation Program.

Our first report, dated October 15, 1974, expressed the view that greater attention should have been given at an earlier date to developing and maintaining a comprehensive program to audit price behaviour. Officials of the Department of Energy, Mines and Resources and

of the Energy Supplies Allocation Board have now taken steps to establish such a capability and during our audit we examined company records in co-operation with officials from both the Department and the Board.

We reviewed oil company price behaviour in the nine months ending September 30, 1974, and also in the latter part of 1973 so as to gain a market perspective. The data collected was analyzed to determine whether prices during the period in which compensation was being paid exceeded price levels prevailing in January 1974, adjusted for allowable non-crude cost increases. Nothing of significance has come to our attention that would lead us to believe that price behaviour during the period under review in 1974 was not in accordance with the guidelines. The Energy Supplies Allocation Board plans to conduct a review of product price realizations subsequent to September 30, 1974, and we plan to examine the results.



## FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL STUDY

**10.1** In 1974, my staff, strengthened by partners and staff provided by 16 Canadian firms of chartered accountants, began an intensive review of financial management and control within the Government of Canada.

As described in my 1974 Report, the study aims at dealing with the Audit Office's concern about the adequacy of the systems and controls in departments and agencies for which I have audit responsibilities.

This chapter sets out the findings in brief form. A fuller appreciation of their significance can be gained by a study of the Supplement to this Report, the first supplement to a report of an auditor general. This contains the background and the findings reported in late summer 1975 to the central government agencies with overall responsibility for financial management and control.

An appendix to the Supplement contains brief statements of recommendations and observations made to senior officials following examination of their individual departments, together with their responses.

**10.2** Evaluation of financial and internal accounting systems and controls forms an integral part of the contemporary approach to auditing since it governs the nature and the extent of all other audit tests. The Audit Office devoted a substantial portion of its resources to this evaluation in the last year because I was aware that the findings would be a major factor in determining the scope and nature of my staff's audit work in the future. It is emphasized that the study did not disclose any frauds or misappropriations of public funds, nor was it designed to do so. However, it did disclose opportunities for such abuses.

**10.3** The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control systems of departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness.

It is evident that our audit tests must increase substantially unless the government acts promptly to apply remedies. An increase in audit tests, however, is not a substitute for adequate financial management and control. With this in mind, I adopted the practice of providing responsible government officers with the findings of the study as early as possible so that they could initiate action to remedy deficiencies without waiting for my Report to be made public.

**10.4** Among the findings:

- the Treasury Board Secretariat has taken significant steps in the past two years but

much remains to be done for it to discharge adequately the Board's statutory responsibilities for financial management and control in the government;

- financial reports provided to departments by the Department of Supply and Services have not attained the quality and timeliness that departments require, and as a result there is substantial duplication by departmental accounting and reporting systems;
- departments have not utilized in the most effective manner the increased authority given to them in financial matters through the changes in the Financial Administration Act in 1969;
- financial information in the Estimates and the Public Accounts could be improved significantly so that Parliament and the public are more adequately informed as to the use of funds appropriated;
- despite extensive time and effort by management at all government levels, departmental budgets are not explicit enough to provide a sound basis for controlling managerial performance;
- although budgetary control systems satisfy the legal restriction against over-spending of appropriations, they do not show managers whether the intended purposes have been attained by relating clearly stated objectives to explicit benefits measured quantitatively whenever possible;
- weaknesses in financial controls often result in unreliable financial data and leave departments exposed to the possibility of fraudulent actions;
- the scope and quality of internal audits, which might expose deficiencies, could be substantially improved;
- there are widespread shortages of staff with appropriate training in financial control systems;
- duties of financial staff in many departments and agencies have been interpreted in such a way that important areas for financial control are not adequately covered.

**10.5** Recommendations in this Part are primarily directed to matters that apply across the government service. The specific matters that heads of departments and agencies may take action on, without central agency involvement, have been reported separately to them.

The emphasis on actions and on studies that need to be undertaken by central agencies, as well as proposals to facilitate such action by clarifying central responsibilities, should not be construed as detracting in any way from the primary responsibility of deputy heads for financial management and control within their departments. Although it must be concluded that deputy heads have neglected this important aspect of their responsibilities since 1969,

when statutory responsibility devolved upon them, it is encouraging for me to report their positive responses to recommendations listed in the appendix to the Supplement.

Nevertheless adoption of the United Kingdom practice of designating deputy heads as accounting officers for the appropriations of their departments, a recommendation of the Independent Review Committee, would serve to emphasize their primary accountability to Parliament for the public funds placed in their stewardship, as well as their accountability to the prime minister who appoints them and to the government on behalf of which they administer.

The Supplement contains the full range of shortcomings and weaknesses disclosed by the study, and proposes possible courses of action to remedy them. It also describes in some detail how the various government financial processes work. It is printed in full since I deemed it important that all the information be available to the House of Commons.

This Part contains the more significant findings concerning deficiencies and repeats in entirety the recommended courses of action. To facilitate locating material in the Supplement, chapter and paragraph numbers are cited.

## **Estimates and Public Accounts (Chapter II)**

**10.6**       **Estimates (paragraphs 2.1 to 2.35)** — Changes in the form of the Estimates over the last 10 years have seriously reduced the effectiveness of Parliament's control over government expenditure, because the reduction in the number of votes and the broadening of the vote wording which took place was often not accompanied by appropriate supporting information. For example:

- reducing the number of votes and making the wording more general gave management greater flexibility but the loss in Parliamentary control was not offset by activity information which more adequately disclosed program costs;
- descriptive content rarely satisfies Treasury Board's own criteria for program objectives which would be meaningful to Parliament;
- narrative information provides insufficient indication as to what those involved in the programs actually do, who benefits, or the precise results sought.

It is unlikely that any rigidly uniform system of presentation can be developed to answer the needs of Parliament in all cases. The present Estimates demonstrate that a significant loss of information results when standardization is carried too far. In making the changes Treasury Board, while attempting to improve the previous presentation, appears to have given insufficient attention to financial control.

Present practices lead to uncertainty concerning the nature of the expenditures that appropriations are intended to cover. It is therefore difficult for my Office to discharge the responsibility assigned to me in Section 61(1)(c) of the Financial Administration Act —

namely, to call attention to every case where “any appropriation was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament”.

*A comprehensive study of the form of the Estimates, and the information submitted by each department and agency in support of appropriation requests, is required to determine changes needed to achieve better disclosure, as well as better control by Parliament and by the government of departmental spending in relation to the appropriations granted. (2.35)*

**10.7 The Public Accounts (paragraphs 2.36 to 2.46)** — Any changes that may result from a study of the Estimates will automatically improve the Public Accounts, but other improvements could be made to the latter. For example:

- anyone not intimately familiar with the content of these volumes and the location of material in them is likely to find them difficult to use;
- much expenditure information is repetitive; and
- information in the Public Accounts does not parallel the Estimates structure closely enough to maintain adequately the government’s accountability to Parliament.

The form of the Estimates is the basis for establishing the accountability of government, and inconsistencies between the Public Accounts and the Estimates should be corrected. In addition, since the Public Accounts deal with what has actually taken place, they should be capable of presenting information in a more precise form than Estimates which deal with prospective events. Activity information provided in summary form in the Estimates should be presented in greater detail in the Public Accounts, together with non-financial data showing what results have been achieved.

While the Public Accounts should contain data beyond that in the Estimates, nevertheless the two documents must be closely co-ordinated. A more adequate and consistent accounting would be rendered to Parliament if a single central agency were responsible for the form of the Estimates and the Public Accounts. This would ensure that:

- appropriations and supporting detail in the Estimates are structured in a manner permitting an adequate accounting subsequently;
- detailed accounting information is available to support Estimates requests before changes are introduced through the Estimates;
- analytical material in the Public Accounts is related to that submitted in support of the Estimates; and
- the two documents provide a consistent approach to the problem of making properly visible the financial aspects of the increasingly complex, varied and changing programs of government.

*A single central agency should be responsible for the form of the Estimates and Public Accounts so that a more adequate and consistent accounting can be rendered to Parliament. (2.46)*

### **Allocation of Resources (Chapter III)**

**10.8** This report is not concerned with the wisdom of the decisions made in the process of allocating available funds but rather with the value and quality of the information on which the decisions are made, as well as the need that they be clearly formulated and communicated if managers are to be expected to manage and control funds in line with the intent of Parliament and the government.

**10.9** **Communication of Government Objectives (paragraphs 3.7 to 3.18)** — If funds are to be managed and controlled effectively, there must be a clear perception on the part of all concerned as to what was intended at the time resources were allocated.

An essential of good financial management is effective communication, not only of priorities within overall government objectives at the higher levels of administration, but also of related specific sub-activity goals at the operating manager level. In many cases the government's or the department's own specific objectives are not being adequately communicated to staff involved in preparing Program Forecasts — the planning for future spending.

Program Forecasts submitted to Treasury Board Secretariat often reflect an aggregation of the priorities of individual managers rather than a unified response to priorities of the government or of senior departmental management. Managers tend to exert inordinate upward pressure on expenditure levels. Without properly established priorities, they have little reason to do otherwise.

The present process fails to achieve a clear understanding of what is to be attained in a fiscal year, although facilitating agreement by leaving plans and priorities unstated or stated only generally.

*There is a need for governmental and departmental objectives, and program priorities, detailed enough to provide effective guidance to be communicated formally and on a timely basis to managers responsible for the various aspects of financial planning. (3.18)*

**10.10** **Assignment of responsibility for Program Forecasts (paragraphs 3.32 to 3.36)** — Treasury Board's Program Forecast and Estimates Manual says that Program Forecasts should be put together from the "top down", that is, centrally by senior management with other levels providing planning information through continuous dialogue. But many departments use a "bottom-up" approach which involves combining individual Forecasts prepared at various levels. This results in extremely lengthy Forecasts, excessive detail, wasted time of lower-level managers, and frustration among managers over seemingly arbitrary budget changes.

Detailed Program Forecasts, prepared by lower-level managers up to 15 months before the fiscal year begins, often form the basis for the operating budgets against which managerial performance is subsequently measured. Such detailed budgets should be prepared later when program issues are settled, price changes known, and financial results of the current year's operations more completely available.

*Senior management of departments and agencies should prepare Program Forecasts centrally with other levels of management providing information for planning, primarily through continuous dialogue with headquarters. (3.36)*

**10.11 Content of Program Forecast submissions (paragraphs 3.37 to 3.40)** — Procedures for preparing Program Forecasts lead to detailed information not needed by Treasury Board in allocating resources. However, in some cases Forecasts lack the information Treasury Board needs and this then has to be obtained by direct inquiry.

*Program Forecast information requirements should be studied to make certain that they contain only essential detail and specify requirements which recognize the fundamentally different natures of the various departments and agencies and the diversified programs they administer. (3.40)*

**10.12 Evaluation of Continuing Programs (paragraphs 3.41 to 3.46)** — Major portions of existing programs are not automatically subjected to a regular program review by departments, by Treasury Board, or by Cabinet. Treasury Board may advise departments to eliminate or to reduce a lower-priority item in favour of a new one, but this practice does not take into account the possibility that other departments and agencies have still lower-priority items that ought to be discontinued.

*All programs should be reviewed in detail on a cyclical basis. Reviews should be conducted by departments, with appropriate central agency participation to provide an adequate basis for them to perform their resource allocating and budget monitoring responsibilities. (3.46)*

**10.13 Review of Personnel Requirements (paragraphs 3.47 to 3.48)** — Many departments prepare Program Forecasts without a realistic assessment of the chances of filling new positions. As a result they may have funds available for other purposes, reducing the need to exercise close budgetary control.

It is critical to determine whether the required individuals are likely to be available before approving departmental spending forecasts. This would also give the recruiting function the lead time it urgently needs.

*Departmental personnel divisions should participate in the review of Program Forecasts. In addition, the Personnel Policy Branch of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission should be consulted on the personnel implications of Program Forecasts before Treasury Board approval of budget levels. (3.48)*

**10.14 Quality of Information (paragraphs 3.49 to 3.64)** — There are deficiencies both in Program Forecast and in Estimates submissions as a result of inadequate data. It appears that the staff of the Treasury Board's Program Branch lacks time and training to insist that departments develop proper cost-classification systems, and that departments may not be unhappy with a program and activity structure which results in the funds they need being provided with minimal disclosure of what they are to be used for. For example:

- Program Forecasts are often prepared in such an approximate fashion that there is little basis for questioning the efficiency or effectiveness of what is being done within each organizational unit;
- introduction of non-financial data as a means of evaluating performance has met with limited success;
- Forecasts tend to overlook the correcting effects of actual experience. There is little organized follow-up by Treasury Board Secretariat to ensure the integrity of expenditure projections provided by departments;
- many departments do not prepare accurate forecasts of future years' requirements;
- the assumption that productivity increases should compensate for wage and price increases encourages program managers to overstate other budget requirements in order to obtain the funds needed to offset the effects of inflation;
- no recognition is given to the effect of year-to-year fluctuations in inventory levels.

All these deficiencies indicate a need for a new thrust to ensure that these matters receive the attention they deserve.

*Action needs to be taken to improve the quality of the data contained in Program Forecasts and Estimates submissions by:*

- *reassessing the suitability of the present structure of departmental programs and activities;*
- *promoting the use of procedures to extend the capability of financial systems to measure performance;*
- *reviewing in greater detail data submitted by departments;*
- *following-up on actual expenditures as a means of assessing the quality of budgetary data;*
- *establishing centrally the basis of amounts included to cover inflation;*
- *reviewing the effect of changes in inventory levels; and*
- *following-up on future-year projections included in Program Forecasts. (3.64)*

**10.15      Communication of Procedures and Decisions (paragraphs 3.65 to 3.71)** — Treasury Board documents which communicate the budgetary process to departments present a fragmented picture of various rules and philosophies.

The Program Forecast and Estimates Manual refers readers to the Board's Planning Programming Budgeting Guide for the applicable principles of the budgetary system. The Guide was printed in 1969, has not been brought up to date, and now is out of print with no decision on whether to reprint.

Four separate budget circulars contain detailed budgetary procedures dealing with specific topics, such as capital expenditures.

Treasury Board Secretariat does not comment in writing on the nature and quality of information contained in Program Forecasts nor does it formally offer suggestions for eliminating deficiencies in future.

The quality of information and presentation of Program Forecasts varies from department to department. Deficiencies tend to appear year after year with any improvements usually being initiated by departmental staff.

*A comprehensive resource allocation manual should be prepared containing a consolidated, updated version of appropriate sections of Treasury Board manuals, guides and circulars which deal with the resource allocation process. These should be supplemented by annual letters to each department suggesting improvements in the quality, content and presentation of the past year's submissions. Departments should reply formally stating plans for improvement. (3.71)*

**10.16      Program Analysts (paragraphs 3.72 to 3.75)** — There is significant turnover among analysts within the Program Branch of the Treasury Board Secretariat. Individuals of demonstrated ability are engaged by the Board, usually for an agreed period of three years, recognizing that they will eventually move to operating departments. Unfortunately many program analysts are leaving the Board before this period has ended.

The turnover rate creates a significant problem since resource allocation is a complex and important facet of governmental financial administration.

*The Treasury Board Secretariat should study the reasons for the high rate of turnover of program analysts and take steps to remedy the problem. (3.75)*

**10.17      Documentation of Procedures (paragraphs 3.76 and 3.77)** — The effect of the staff turnover has been made worse by inadequate initial training and by a lack of standard procedures for assessing submissions. Formal documentation of procedures and of the basis for decisions would help new analysts adapt more quickly.

*The Program Branch ought to develop standard internal checklists, questionnaires and methods for documentation of decisions. (3.77)*

**10.18 Training in Procedures (paragraphs 3.78 to 3.80)** — People involved in resource allocation within departments and Treasury Board receive no formal training on either concepts or detailed procedures.

Although aspects of the process are included in various general courses, no training course is available centrally covering the resource allocation process in depth. Such a course should be developed.

*An intensive training course covering all appropriate aspects of the resource allocation process should be developed and made compulsory for all officials primarily involved in the planning and budgeting functions in each department and agency. (3.80)*

**10.19 Non-tax Revenues (paragraphs 3.81 to 3.86)** — Following changes in the Financial Administration Act in 1969 which authorized delegation to departments of the power to prescribe fees or charges for services, many departments sought to introduce or increase fees and charges for services to the public. Many requests were deferred for a variety of reasons and as a result some departments refer to their previous experience as a justification for failing to conduct regular reviews to establish whether changes are required.

*Departments should be required to assess services to the public annually within guidelines given to them by Treasury Board and to submit recommendations for continuing revenue policies or for increasing or reducing fees charged because of changes in the services offered or in the cost of providing them. Treasury Board should in turn be required to submit annual recommendations on revenue policies to the Governor in Council for consideration under the provisions of Section 13 of the Financial Administration Act. (3.86)*

#### **Budgetary Control (Chapter IV)**

**10.20 Use of Allotments (paragraphs 4.10 to 4.12)** — Departments generally maintain adequate records of appropriations and allotments.

Appropriations may be subdivided into allotments by Treasury Board to ensure that departments do not use funds intended for one specific purpose for something else. In recent years this statutory provision has not been used very extensively but in the current year the Board has designated salaries as a separate allotment in most departments.

*Treasury Board should give more consideration to establishing separate allotments where significant amounts of funds are provided for purposes that are discretionary and therefore controllable by management. (4.12)*

**10.21 Need for Commitment Accounting (paragraphs 4.13 to 4.17)** — Legally all departments are required to maintain detailed commitment records throughout the year,

but many feel this is unnecessary since they have not exceeded their appropriations in the past and are unlikely to do so in future. They also feel that it is necessary to record commitments only near the end of the fiscal year to ensure that appropriations are not exceeded.

*Departments with appropriate systems of budgetary control and financial reporting should be required to record commitments only as necessary towards the end of the year. (4.17)*

**10.22 Control through periodic Financial Reporting (paragraphs 4.18 to 4.29)** — Many departmental budgetary control and financial reporting systems do not produce satisfactory information for use in the manner contemplated in the Treasury Board Guide on Financial Administration.

In recent years, funds applicable to unfilled positions have been available within the budgets of many departments. As a result some operating budgets are excessive and thus departmental managers have not found it necessary to have effective budgetary control through comparison of planned and actual costs with planned and actual results.

Some managers do wish to have effective means of budgetary control through financial reporting, but departmental systems are not generally capable of satisfying their requirements.

*Departmental budgetary control and reporting systems need as a minimum:*

- *properly defined cost components and cost information so managers can be held accountable for performance;*
- *detailed budgets by time period in accordance with the assignment of managerial responsibility;*
- *consistency between budgeting and accounting;*
- *timely preparation and distribution of periodic financial reports; and*
- *analysis of variances between planned and actual results. (4.29)*

**10.23 Use of Non-financial Data (paragraphs 4.30 to 4.35)** — Because performance in the public sector cannot be assessed solely in financial terms, it is necessary to report other data which best express results attained. Most departments do not systematically measure performance. Where such information is gathered, much of it is not reliable. To ensure the validity of comparisons between costs and benefits, such information should be subject to the same controls as financial data and both should be prepared with consistency.

*Performance indicators are needed as an integral part of departmental budgetary control and financial reporting systems in all areas that can be effectively measured. (4.35)*

**10.24 Central Approval of Systems (paragraphs 4.36 to 4.38)** — Most departments have not designed or implemented good systems of budgetary control and financial reporting due to lack of concern related to the attitude that funds are readily available. Instructions concerning budgetary control in the Treasury Board Guide on Financial Administration should be mandatory in most cases.

*A central agency should approve and periodically reassess departmental budgetary control and financial reporting systems to ensure their adequacy for purposes of satisfying the needs of Parliament and of the government, as well as of departments. (4.38)*

**10.25 Central Budgetary Control (paragraphs 4.39 to 4.46)** — The Treasury Board Program Branch has no formal system, other than the quarterly manpower reports, for carrying out its assigned responsibility to “ensure effective expenditure management including the monitoring of expenditures against authorized allotments; the utilization of authorized man-years; the organization and management of allocated resources; and the program results achieved in accordance with implementation plans.”

Some form of government-wide budgetary control is necessary so the government as a whole can control its actual expenditures in relation to plans.

*A monthly report, based on analysis of department budgets and expenditures and variances between them, should be prepared so that Treasury Board can take action to control overspending or to freeze excessive resources. (4.46)*

## **Accounting Systems (Chapter V)**

**10.26 General Accounting System of DSS (paragraphs 5.2 to 5.24)** — Many departments are not satisfied with financial reporting services provided by the Department of Supply and Services and 70 percent of those surveyed have adopted or are developing separate reporting systems to meet all, or a portion of, their needs, even though this may lead to extensive duplication.

Dissatisfaction, where it exists, is due to a number of reasons, including:

- liaison between departments and DSS has been ineffective;
- the system is incapable of adapting quickly to changes;
- data input to the system is not adequately controlled and errors remain uncorrected for some time;
- report distribution is awkward and unreliable;
- information reported is neither timely nor accurate.

These deficiencies, are generally acknowledged by DSS and it has plans for overcoming them based on the existing centralized approach to processing. However, the extent of

departmental duplication which is now apparent and other factors indicate that it would be preferable to introduce a greater degree of decentralization of accounting functions.

*A study should be undertaken to determine the most appropriate method of achieving timely and accurate financial reports for departments and agencies. (5.24)*

**10.27 Payroll System of DSS (paragraphs 5.25 to 5.38)** — Central and regional pay systems of DSS need revision to meet basic standards of good financial management.

The delay between the initiation of an employee status change and the reflection of this change in his pay cheque in the central pay system may be as much as 30 to 44 days.

Present procedures centralize control of all payroll information within DSS, and departments have abdicated their responsibility. Improvements are possible only if departments control their payrolls more effectively.

*A study should be undertaken to determine how departments could better prepare and control payroll documentation up to the point of submission to a central or regional pay office of the Department of Supply and Services, these offices being responsible only for cheque preparation and for the systems and procedures necessary to process the payroll, to make the required withholdings, and to provide essential information to central agencies. (5.38)*

#### **Financial Controls (Chapter VI)**

**10.28 Controls over Expenditures (paragraphs 6.15 to 6.22)** — Legislation, regulation or other central agency directions impose a requirement for controls over almost every type of financial transaction, but these directives are incomplete and require interpretation by those applying them.

The effectiveness of financial control systems is overly dependent on the experience and integrity of the employees involved and on inefficient and repetitive checking. These weaknesses result in incomplete or inaccurate information and in inadequate protection against fraud and error.

Departments have been slow in responding even to explicit Treasury Board directives to improve such controls.

The talents needed to design good systems of financial control do not appear to receive much priority in filling positions. As a result, people performing financial duties within departments often lack the training to design effective controls or have restrictions on their authority to do so. In addition there are uncertainties between departments and DSS as to their relative responsibilities for ensuring effective controls.

*In all financial systems, duties should be carefully segregated so that, without unnecessary duplication of effort, one staff member or one element of a system maintains an effective*

*independent control upon the integrity and accuracy of another. In particular there should be an adequate segregation of spending authority from payment authority for all expenditure transactions and also of such duties as verifying accounts for payment, preparing documentation, requisitioning and distributing cheques, and receiving and depositing money. Control should be established as early as practicable and maintained through all stages of manual, mechanical and electronic processing. In particular:*

- managers should exercise delegated authority only where they have the information to do so;*
- controls on all significant data should be established at the originating level before processing, and be confirmed by the same level after processing;*
- controls over expenditures should be established before spending and payment authorities are granted; and*
- there should be clearly documented evidence of performance of all control functions and this evidence should be regularly reviewed by managers. (6.22)*

**10.29 Controls over Payrolls (paragraphs 6.23 to 6.27)** — Payroll systems should be subject to the same standards of financial control as other expenditures. Treasury Board directives have been aimed primarily at control of other types of expenditure and DSS instructions deal only with administrative mechanics.

Within most departments and agencies, primary responsibility for control of payrolls rests with personnel organizations where often there is not an appropriate division of responsibilities and where people are not generally trained in matters of financial control. The responsibility of financial staff should not be so constrained that they are unable to ensure effective controls in this area.

*Financial staff should be responsible for ensuring that there are controls within payroll systems just as in all other administrative systems giving rise to financial transactions. (6.27)*

**10.30 Controls over Revenues, Receivables and Inventories (paragraphs 6.28 to 6.37)**

— For administrative convenience, there is often a lack of segregation of duties in the handling of revenues, receivables and inventories. Custodians of assets often keep the only records of the assets within their custody, including accounting controls in those circumstances where such assets are financed through working capital advances.

*All revenues, accounts receivable and significant inventories should be under effective systems of control, generally an independent accounting control. (6.37)*

**10.31 Responsibility for Improving Financial Controls (paragraphs 6.38 to 6.42)** —

The government must be assured that appropriate controls are being applied throughout the public service. This can best be done by issuing clear directions as to what is required,

backed up by systems reviews by staff of a central agency and supported by test audits by departmental teams.

*Departmental systems should be reviewed and approved by a central agency to ensure that they comply with Treasury Board regulations and such other instructions as are required to ensure adequate control of expenditures, revenues and assets. (6.42)*

## **Internal Audit (Chapter VII)**

**10.32 Effectiveness of Internal Audit (paragraphs 7.1 to 7.12)** — Internal audit has long been considered an important element in the managerial control process since it provides a means of appraising the effectiveness and the efficiency of financial and other operations.

Concerns related to internal audit include:

- some departments have no internal audit;
- internal auditors are often involved in other duties which divert them from their audit responsibilities;
- coverage is not consistent or comprehensive; and
- staff are not sufficiently trained in or sufficiently familiar with, their responsibilities.

There is some doubt that any central body can adequately evaluate financial controls throughout government unless stronger action is taken to ensure that internal audit is carried out effectively in all departments.

*The central agency of the government responsible for prescribing the standards, scope and coverage of departmental financial audits should give greater emphasis to monitoring departmental internal audits so as to encourage greater adherence to the standards. (7.12)*

## **Financial Staff (Chapter VIII)**

**10.33 Financial Community in Government (paragraphs 8.2 to 8.13)** — A generally acceptable level of quality in financial management and control in government will only be achieved with properly qualified staff.

Many professional accountants in government choose to work in fields not related to financial management and control. One basic reason is that classification standards for financial officers do not adequately recognize professional qualifications.

*A comprehensive study of personnel systems related specifically to financial administrators should be undertaken to consider the advisability of establishing a professional government accounting group commensurate with the current and future needs of government for financial management and control. (8.13)*

**10.34 Staffing the Financial Function (paragraphs 8.14 to 8.21)** — Developments in the last few years have created many opportunities for financial administrators, leading to a high turnover of FI staff. Some departments show a vacancy rate of 35 percent and an annual turnover of up to 45 percent in financial positions.

The demand for FI staff is growing faster than supply and there are indications that there will be serious shortages of qualified staff in future.

The heavy turnover seriously affects financial management and control, systems development being particularly curtailed.

*A comprehensive review is required to establish the need in government for financial administration personnel by type and level and to develop a program to alleviate the present shortage and excessive turnover. (8.21)*

**10.35 Financial Community Leadership (paragraphs 8.22 to 8.30)** — A source of guidance and leadership to set the professional standards that should be applied by financial officers throughout government is vitally important.

Departmental managers need support in financial matters from properly trained and experienced staff. Administrators are being let down because they are not given adequate information on the performance of their financial staff and thus are not supported by the staff necessary to discharge their responsibility for financial management and control.

Financial administration has diminished in importance because it lacks the central leadership and the support from the Treasury Board necessary to give it the means and status to ensure that it can satisfy the needs of administrators.

*Responsibility for assisting the Public Service Commission in matters relating to the training of staff in the financial area, overseeing their career development, and advising on their qualifications for advancement should be assigned to a central agency of the government having the knowledge needed to carry out this role of ensuring that departments are staffed by capable financial personnel. (8.30)*

#### **Responsibility for Financial Management and Control within Departments (Chapter IX)**

**10.36 Departmental Organizational Arrangements (paragraphs 9.5 to 9.12)** — The way the financial function is organized and senior financial officers report varies greatly from department to department. Some officers report directly to the deputy head of the department, some to the deputy through a senior administrative officer, some to the deputy through two or more levels of senior administrative officers.

Almost without exception the chief financial officer reporting directly to the deputy head is well qualified, usually with professional accounting qualifications. In such departments greater emphasis is placed on giving direction in financial matters to field personnel.

Where the senior financial officer reports through a senior administrative officer without competence in the financial field, financial management and control concerns may not be adequately expressed at meetings of senior management. Thus the status of financial officers will be lowered to a point where program officers do not look to them for advice, and they are forced to prepare budgets and control funds without knowledge of senior management's priorities.

*The senior departmental officer responsible for financial management and control should report directly to the deputy head and be a member of the departmental management committee. He should always have the training and experience to act as the deputy head's adviser on all aspects of financial management and control, and to provide the necessary leadership to all financial staff in the department. (9.12)*

**10.37 Internal Direction and Guidance (paragraphs 9.13 to 9.19)** — Some senior financial officers now put inadequate effort into directing financial staff at headquarters and in the field. Few give effective direction even in areas where there are opportunities to do so. For example, departmental financial manuals are often inadequate or not up to date, although they have improved recently, thanks largely to the efforts of Treasury Board evaluation teams examining this and other areas.

*Senior departmental financial officers ought to give greater direction or guidance to staff performing financial management and control duties within departments. This should include as a minimum:*

- *comprehensive departmental financial manuals;*
- *personal contacts with financial and other officers to whom they give technical direction, including formal meetings and periodic field visits; and*
- *participation in the selection, training and evaluation of financial staff, even where they are not directly under their supervision. (9.19)*

**10.38 Scope of Responsibilities of Financial Staff (paragraphs 9.20 to 9.29)** — The present system of financial management within departments tends to place more emphasis on keeping expenditures within allotment limits than on making the most effective use of funds.

This lack of concern about the effectiveness or the efficiency of spending has been accentuated by the ease with which money can be transferred within broadly defined appropriations and the extent to which surpluses have been available under existing budgeting methods.

Program managers often regard data submitted by them to Treasury Board or furnished to them by the centralized financial reporting system as of such questionable validity that

they lack a commitment to adhere to budget proposals or to use information reported by the financial system.

There is a general lack of recognition within departments that internal control should permeate all aspects of administration and financial officers have either seen their role as not encompassing these other areas or else they have been denied any involvement in them.

If there is to be greater accountability for public funds, as this report advocates, the role of the senior financial officers in departments must change.

*Senior departmental financial officers ought to be given responsibility for:*

- *providing budgetary, accounting and financial reporting services;*
- *ensuring that adequate financial controls exist over all assets and financial transactions;*
- *advising and supporting deputy heads and their staff in all matters pertaining to financial management and control;*
- *developing, monitoring and controlling budgetary allocations through analysis of financial reports and ensuring the adequacy of the systems used in their preparation; and*
- *furnishing technical direction and guidance to all personnel within departments responsible for these duties. (9.29)*

**10.39 Appointment of Financial Officers (paragraphs 9.30 to 9.35)** — The deputy head is responsible for the adequacy of his department's financial management and control systems. Other agencies, however, which may depend on financial officers, should be confident that they can rely upon their work and the data they produce. Deputy heads should have the right to say who should advise them, but the appointment of a senior departmental finance officer who has the confidence of those best able to judge his competence in financial matters, in no way erodes the deputy head's authority but gives him a better resource with which to discharge his responsibilities.

*The Public Service Commission ought to appoint senior departmental financial officers only after consultation with appropriate central agencies to ensure that recognition is given to the qualifications and performance of the persons recommended by deputy heads. Appointments of other financial officers ought to be made within departments only after similar consultation with senior departmental financial officers. (9.35)*

## **Need for Stronger Central Direction (Chapter X)**

**10.40 Consolidation of Central Responsibilities (paragraphs 10.1 to 10.36)** — The Financial Administration Act gives the Treasury Board primary responsibilities for ensuring adequate financial management and control in the government.

In 1973 the Board issued the Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada. This Guide provides excellent guidance to departments which, if followed, would remedy many of the deficiencies in financial controls identified in this report. In 1974 the Secretariat began to evaluate departmental adherence to the Guide and this has had the effect of encouraging actions to improve financial controls. However, little has been done to make the resource allocation process more effective so that budgets can be controlled in the manner encouraged in the Guide.

Actions in other areas may have been difficult because of the overlapping statutory responsibilities assigned specifically to the Department of Supply and Services and the Department of Finance.

The Services component of DSS provides various services to departments on request, such as data processing, accounting, auditing and financial. In this role DSS may become aware of departmental practices which contravene parliamentary and Treasury Board instructions but is not, as a service agency, in any position to stop or draw attention to them.

The Minister of Supply and Services serves also as Receiver General for Canada. His department has direct responsibility for cash receipts in to and cash disbursements out of the Consolidated Revenue Fund, and for the central accounts of Canada, including the preparation of the Public Accounts. However, the law assigns to the Minister of Finance responsibility for managing the Consolidated Revenue Fund, for the form of the Public Accounts, and for the accounts kept in respect of assets and direct and contingent liabilities. Accounts concerning expenditures, revenues and other payments in to and out of the Consolidated Revenue Fund are subject to Treasury Board regulations. Thus central responsibility for financial management and control is shared among three departments.

The study demonstrates many deficiencies in financial management and control such as:

- departmental actions that tend to weaken the program orientation of the Estimates and Public Accounts introduced in 1970 to give Parliament and the public more useful information;
- ineffective budgetary control systems; and
- financial reporting systems that are held in low regard by most managers.

Many departments feel they are restrained from taking more effective action because of responsibilities assigned to central agencies.

Any solution calls for a clearer definition of the manner in which central responsibilities are assigned so that those responsible can take effective action.

*All the recommendations in this report have as their objective the improvement of financial controls. The more significant ones, either specifically or by implication, recognize the need for*

*a central agency to supply overall direction. It is clear that if controls are to be co-ordinated and are to operate effectively, responsibility for the following activities should be clarified and unified wherever possible;*

- recommending government policies, directives and guidelines in the area of financial management and control, and providing interpretations thereof;*
- advising on the form of the Estimates and Public Accounts;*
- assessing departmental program and activity structures, and cost and other measurement systems in support of them;*
- approving and monitoring departmental budgetary control, financial reporting and financial control systems;*
- providing analyses of variances between planned and actual financial performance;*
- establishing standards for and monitoring internal audit practices within departments agencies;*
- establishing the accounting practices governing the financial statements and Public Accounts of Canada; and*
- assisting the Public Service Commission in the selection, training and career development of financial staff. (10.36)*



## XI

### COMMENTS ON MATTERS DEALT WITH IN PREVIOUS YEARS' REPORTS

**11.1** This Part deals with matters included in previous years' Reports but of sufficient significance to be brought to the attention of the House again. Comments on matters from previous years' Reports still appropriate to this year's transactions or in respect of which circumstances have changed materially are included in the other Parts of this Report.

It is a policy of the Audit Office to follow up on those matters disclosed in previous Reports for which corrective action has been recommended and to report to the House of Commons instances in which appropriate action has not been taken together with the reasons given by the officials concerned.

The Audit Office attempts to have prompt remedial action taken on detected deficiencies and irregularities and to this end, maintains constant liaison with government departments, agencies, and Crown corporations to obtain the co-operation of officials concerned with introducing corrective measures at the earliest possible time. In certain instances, remedial measures may be at an advanced stage by the time this Report is being written.

**11.2 Report of the Treasury Board Secretariat.** By letter dated February 20, 1975, the Secretary of the Treasury Board advised the Public Accounts Committee of actions taken by various departments to resolve matters raised in the 1974 Report, in order to assist members in their consideration of the contents. The letter was tabled at the Committee meeting of March 4, 1975, and is included as Appendix F to this Report. The Secretary reported that action had been taken to resolve matters raised in 31 paragraphs; seven paragraphs were identified as dealing with problems considered as part of the Study of the Accounts of Canada conducted jointly by the Treasury Board and the Departments of Finance and Supply and Services; 13 paragraphs (one of these had been partially dealt with and was being counted twice in this tabulation) were considered to be such that it will not be possible during 1975-76 to determine whether the action initiated has resolved the problems or where the remedial measures required are not readily discernible. The Secretariat undertook to continue its efforts in taking corrective action where necessary. The remaining 30 paragraphs of the Report were considered as general comments where no action appeared to be required.

**11.3** On April 24, 1974, the Secretary of the Treasury Board informed the Public Accounts Committee of the actions taken to resolve matters raised in the 1973 Report and referred to 33 paragraphs requiring further action, (paragraph 73 of our 1974 Report). At the Committee meeting June 26, 1975, the Board Secretary tabled a follow-up report on the 33 outstanding paragraphs. It listed the paragraphs by groups indicating the state of action

at which each of the items was at that particular time. The listing is reproduced as Appendix G to this Report.

These reports by the Treasury Board Secretary to the Public Accounts Committee on the action taken to resolve matters raised by the Auditor General in his Annual Report to the House has been described by the Chairman as of great assistance to the Committee in its deliberations by providing a record of the action that the administration has taken or intends to take on matters raised. The report of the Independent Review Committee has also recognized the usefulness of this action and has recommended that the Secretary of the Treasury Board should continue to provide the Committee with a formal response on matters raised in the Annual Report of the Auditor General.

**11.4 Wheat inventory reduction and grassland incentive overpayments.** Our 1972 Report (paragraph 69) referred to the wheat inventory reduction program, administered by the Department of Agriculture, which aimed at taking out of production up to 22 million acres of land in order to reduce the stock of surplus wheat. In 1971-72, as an extension of this program, the Department undertook the grassland incentive program which aimed at still further reducing grain production acreage and at increasing forage production of livestock by some four million acres.

It was reported that overpayments resulting from the wheat inventory reduction program of \$365,000 as at March 31, 1972, had been reduced to \$288,000 by December 1, 1972, and that overpayments of \$35,000 resulting from the grassland incentive program had not been recovered up to December 1972.

At March 31, 1975, overpayments in these programs totalling \$55,630 remained uncollected as follows:

Wheat inventory reduction program .....	\$ 25,885
Grassland incentive program .....	29,745
	<u>\$ 55,630</u>

**11.5 Inadequate accounting and financial control practices, district offices.** Previous Reports (paragraph 94 in 1972) drew attention to the results of our examination of a number of the field offices, formerly known as "agencies", maintained by the Department of Indian Affairs and Northern Development for administering its programs for the Indian population. We mentioned the need for strengthening financial control over field activities and the remedial action taken by the Department.

Our examinations at 10 of the 48 district offices during 1974-75 indicated inadequacies in internal control, cash handling, accounts receivable and social assistance procedures. Corrective steps were taken during the course of audits in many instances. In connection with its visits to 34 of the other field offices, the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services has commented on shortcomings in internal control at 21 locations, cash-handling practices at 26, accounts receivable processes at 24, personnel administration at 22, and social assistance procedures at 20.

The Department advises that the deficiencies are of continuing concern, and that it intends to pursue vigorously the three measures outlined to us during 1974-75, namely:

- (a) Follow up on a systematic basis of all observations made by the Audit Office and by the Audit Services Bureau.
- (b) Increased participation by regional financial officers in providing advice and assistance to district office staff, and use of band financial advisers.
- (c) More systems reviews by regional offices to provide satisfactory internal control.

We shall continue to monitor the situation in the district offices.

**11.6 Inadequate accounting for appropriation and Indian band funds.** Previous Reports (paragraph 95 in 1972) referred to the policy of the Department of Indian Affairs and Northern Development of transferring to Indian bands responsibility for managing public funds provided for various band programs and, in accordance with Section 69 of the Indian Act, *R.S., c. I-6*, for managing band revenue moneys. Attention was drawn to the results of our examinations in connection with the yearly audited financial statements which the bands must provide the Department as a condition of the transfer.

During 1973-74, 505 bands were responsible for managing approximately \$80 million. A departmental analysis of band financial statements for the year 1973-74, prepared as of February 28, 1975, indicated that 20 had not been submitted and 28 were still being held by field offices. Of the 457 financial statements received at departmental headquarters, 392 had been reviewed and of those 103 carried a qualified audit opinion, 84 had been denied an opinion, and 26 contained no opinion.

The Department has undertaken a review and an evaluation of all bands managing funds with a view to providing appropriate training of band staff, and is engaging financial advisers to work closely with band councils. Guidelines have been issued effective April 1, 1975, to assist bands in the efficient financial administration of their programs.

**11.7 Acquisition of Radio Engineering Products Limited as satisfaction for debts due to the Crown.** In previous Reports (paragraph 85 in 1973) we related the events which culminated in the acquisition of 99.8% of the shares in Radio Engineering Products Limited as satisfaction for debts of \$4.5 million due to the Crown. The intention was to sell

the Company as soon as it had regained sufficient financial stability and marketing prospects to attract a suitable buyer.

In addition to the original debts due to the Crown, the Department of Industry, Trade and Commerce has made working capital loans of \$1 million to the Company.

After an evaluation of the Company by a firm of management consultants in 1974, the Board of Directors attempted to sell the assets. A possible sale was thwarted when an injunction was obtained by two former owners. The injunction was later withdrawn but the potential purchaser declined to renew the offer to purchase.

The financial statements of the Company for the year ended July 28, 1974, showed a loss of \$.3 million and disclosed that the Company was insolvent to the extent of \$5.6 million.

The Public Accounts Committee, after considering the paragraph in our 1973 Report, requested the Auditor General in its Second Report to the House of Commons on March 6, 1975, to keep this matter up to date in his future reports.

#### **11.8      Taxation of recaptured capital cost allowance with respect to vessels sold.**

Our 1974 Report (paragraph 54) drew attention to \$306,000 held by the Department of Industry, Trade and Commerce at March 31, 1974, representing deposits made by taxpayers in lieu of paying income tax on the excess of the amount realized on the sale of a vessel over its book value (for taxation purposes). Under the terms of the legislation these balances should have been either refunded or transferred to the Consolidated Revenue Fund before January 1, 1974. No action had been taken by the Department with respect to these deposits held at that date pending an anticipated revision to the legislation which was adopted on February 27, 1975, extending the terms applicable to the disposition of the deposits to June 30, 1975. All amounts were by this date appropriately refunded or transferred to the Consolidated Revenue Fund.

**11.9      Local Initiatives Program.** Previous Reports drew attention to weaknesses in the Local Initiatives Program of the Department of Manpower and Immigration. Paragraph 55 in 1974 included observations resulting from our test examination of the 1972-73 and 1973-74 Programs. The following significant changes and clarifications were made during the year in the criteria and arrangements for the 1974-75 Program:

- corporations were no longer eligible for contributions;
- proposals selected could include those which lead to new or expanding business enterprise;
- proposals were to be of a nature which could be achieved within a specific time frame, normally not to exceed 26 weeks, unless the undertaking was deemed by the Department to be potentially entrepreneurial;

- the total salary of a project worker employed on more than one project was not to exceed the maximum for one full-time worker;
- proposals approved were to be staffed through the Canada Manpower Centres employing people without jobs who were actively seeking work through the Centres;
- entrepreneurial projects, at the discretion of the Minister, were permitted to accumulate a portion of revenue for further expansion;
- in no case was the average wage for the project as a whole to exceed \$115 per work week except that that portion of the wages of an individual sponsor in excess of \$115 per week would not be calculated in the average. Wages of an individual sponsor were not to exceed the locally prevailing wage or \$140 per week, whichever was the less;
- any asset purchased from contributions which was not physically incorporated into the final product of the project, subject to further direction from the Minister, was to be sold at a fair market value and the funds realized from such sale deducted from project costs; and
- evaluation of the Program was to be carried out by the Strategic Planning and Research Division of the Department.

Also, arrangements with Audit Services Bureau for auditing the 1974-75 Local Initiatives Program were changed during the year to require that only interim and special audits would be carried out. This change permitted the Department to take corrective action where necessary before a project was completed.

We are monitoring the 1974-75 Program and propose making further examinations to determine the effectiveness of the changes in the criteria and arrangements in correcting the weaknesses reported in previous years.

**11.10 Overpayments of adjustment assistance to Ugandan refugees.** Our 1974 Report (paragraph 50) reported serious deficiencies in the administration of the Immigrant Adjustment Assistance Program of the Department of Manpower and Immigration, resulting in numerous improper payments to Ugandan refugees by Canada Manpower Centre, Howe Street, Vancouver. The Centre initially calculated these payments to be \$188,500 for 332 refugees.

During the year departmental personnel reviewed possible overpayments to Ugandan refugees processed through the Centre. However, identification of overpayments and the establishment of accounts receivable proved to be extremely time consuming due in part to the incomplete nature of records maintained by the Howe Street Canada Manpower Centre and to the difficulties encountered in contacting some of the refugees.

In June 1975 the Department appointed a special review committee to expedite the resolution of this matter. It re-examined individual files, reviewed other documentation and prepared the following classification of overpayments:

Recoverable overpayments .....	\$ 142,700
Non-recoverable overpayments .....	21,800
	<u>\$ 164,500</u>

The non-recoverable overpayments resulted from "counsellor-judgement" and errors by the departmental staff. It is the intention of the Department to seek Ministerial authority to delete these items from the accounts receivable records during the current year.

We are now assured by the Department that vigorous collection action began in June 1975 and that it is confident recovery of overpayments will prove successful.

**11.11 Overdrawal of rations.** Our 1974 Report (paragraph 59) drew attention to an overdrawal of rations by the Canadian Contingent of the United Nations Forces in Cyprus, amounting to about \$60,000 in six months. We also noted that the Department of National Defence arranged an investigation in February 1974.

In January 1975 the Department carried out another investigation of the rationing of the Contingent in Cyprus which disclosed that a ration entitlement system had been put into effect, the number of persons on ration strength was being prepared daily, and meal tickets were being sold. The report of this investigation also stated that: the Contingent was drawing rations based on Ration Scale 6 Part 2 (field service, cold climate), although the investigator could not determine when or if this scale was approved; civilian food handlers were provided with three free meals each working day but were not on ration strength; periodic stocktakings had not been carried out, there was no accounting for inventory between departing and arriving contingents, and the Contingent Comptroller had not carried out any audits of the ration system. The report recommended that the ration scale be changed to Ration Scale 2 (outlying stations) amended for Cyprus as the suitable ration scale since it would provide for flexibility and for entitlement to many commodities required in Cyprus.

We could not determine what scale was authorized to control the issue of rations in Cyprus. Although the report stated Ration Scale 6 Part 2 (cold climate), correspondence on departmental files dated 1967 indicated Ration Scale 6 Part 1 (temperate climate). Departmental officials advised the Public Accounts Committee, at its hearing of May 13, 1975, that "their expenditures have been controlled by limiting the value of a ration to \$3 ...(and this)... has been used in Cyprus since 1964". The Department has been unable to provide us with any written authorization of a \$3 limit.

The Department considers that Ration Scale 6 Part 2 which is for “use under extremely cold climatic conditions, and will be authorized only under the most exceptional circumstances”, was appropriate as a guide because it authorized larger portions than the normal field service scale. Since the Contingent was located in the Kyrenia Mountains with watch-keeping duties carried out on a 24-hour-a-day basis from outposts each equipped with a kitchen and providing four meals a day, more food was required than for three meals per day served from a central kitchen. In the Department’s opinion the \$3 limit was authorized but with the passage of time, the rotation of contingents every six months and the destruction of old files, written evidence had disappeared.

Our review indicates that the use of the \$3 limit since 1964 appears to have been generous inasmuch as the cost of food actually provided as recently as 1974 on the basis of this limit was sufficient to provide rations to the Contingent members, the kitchen staff not on ration strength, and even members of other United Nations contingents in some numbers.

At March 31, 1975, the Canadian Contingent employed 218 civilians of whom 125 were paid by the United Nations. Since many civilians employed by the United Nations work in the kitchens and are given free meals, it is our opinion that Canada should seek reimbursement for the rations consumed by them. The Department has informed us that the United Nations has refused to accept the civilian kitchen staff on the ration strength but it considers reasonable the practice of continuing to feed them at public expense because this has been a general policy in Canada for many years.

Effective February 1, 1975, the Department authorized the Contingent to draw rations for the civilian cooks and kitchen helpers and to change the scale to Ration Scale 2 amended for Cyprus, as recommended by the report on the January 1975 investigation. New standard operating procedures have been approved and were implemented in May 1975. The Department reports that they appear to be working satisfactorily.

We will continue to monitor these activities.

**11.12 Subsidization of dental services provided to dependants.** Our 1972 Report (paragraph 120) mentioned provision by the Department of National Defence of dental services to dependants of service personnel and to other civilians at designated locations. We reported that the Treasury Board, referring to a general policy of charging commercial rates for services where they could be determined, had stated that military personnel received pay comparable to civilians and should bear the same costs in respect of dental care for dependents. In August 1972 the Governor in Council approved new Civilian Dental Treatment Regulations providing that the fees to be charged should be those set out in provincial dental association fee schedules.

On June 1, 1973, the Commanding Officer of the Canadian Forces dental unit in one province issued an amended fee schedule applicable to the designated locations in that province with instructions that it “...should become effective immediately.” The fees in this

schedule are, in most cases, substantially less than in the provincial schedule. As the Commanding Officer lacks authority to issue instructions in contradiction to those contained in Regulations made by the Governor in Council, we asked the Department on November 12, 1974, the extent of under-recovery as a result of these instructions and what action, if any, was contemplated. We estimate that for the period June 1, 1973, to March 31, 1975, recoveries in that province for dental services to dependants of service personnel and other civilians were at least \$25,000 less than if the provincial schedule fees had been charged.

A test examination of recoveries was made in three other provinces. Under-recoveries were disclosed at one designated location where fees had not been increased to the provincial dental association schedule as required by the Regulations. We estimate an under-recovery of \$7,000 for the two-year period ended March 31, 1975.

The Department has advised us that dental fees cannot be adjusted without the approval of the Minister of National Defence. On June 12, 1975, the Minister delegated his authority to the Director General Dental Services. Also, instructions have been issued to commanding officers of dental units directing that they submit by September 15, 1975 recommended fee schedules for each dental detachment based on the provincial schedule adjusted to reflect local factors for consideration and approval by the Director General Dental Services.

We will continue to monitor the measures taken by the Department to determine whether they are in accordance with the Regulations.

**11.13 Overpayment of interest to the Army Benevolent Fund.** The Army Benevolent Fund Act, *R.S., c. A-16*, provides that the Receiver General for Canada shall credit the Army Benevolent Fund semi-annually with interest on the minimum balance to the credit of the Fund in each month.

Until April 1973 the interest calculation was based on statements submitted by the Department of Veterans Affairs to the Department of Supply and Services. Although the statements referred to minimum monthly balances, in fact month-end balances were reported. The reported balances for the period April 1971 to April 1973 were distorted by substantial amounts, held in trust for another benevolent fund, which were deposited within the last few days of each month and withdrawn early in the following month. As a result additional interest was credited to the Fund. Attention was drawn to this situation in paragraph 90 of our 1972 Report.

In May 1973, pending statutory authority to open a separate account in the Consolidated Revenue Fund to which the funds held in trust could be deposited, the Fund, as a temporary corrective measure, adopted the practice of holding the deposits, usually overnight, until the beginning of the following month.

The Army Benevolent Fund Act has now been amended to provide for separate accounts in the Consolidated Revenue Fund for other benevolent funds managed by the Army

Benevolent Fund Board. However to date no adjustment has been made for the overpayment of interest for the period April 1971 to April 1973 which we estimated at \$51,000.

We have been advised by the Department of Finance, which is now responsible for the payment of interest to the Fund, that it was not aware of the use of month-end rather than minimum monthly balances. The Department has requested the Fund to provide it with the minimum monthly balances for the period April 1, 1971, to April 1, 1973, and any adjustment required as a result of a recalculation of interest will be made during 1975-76.

**11.14 Accounts of the National Museums of Canada.** Our 1974 Report (paragraph 80) indicated considerable progress in clearing up the inadequacies and unsatisfactory conditions in the accounting procedures and the system of internal control which had made it impossible for us to express an opinion on the 1973 financial statements. Examination of the accounts for the year ended March 31, 1975, showed that further progress was being made although certain weaknesses still existed which in our view did not affect the accuracy of the accounts. However, our report to the Chairman of the Board of Trustees was qualified with respect to grants and contributions and this matter is referred to below.

Three of the five weaknesses commented on in our 1974 Report (paragraph 80) were brought to a satisfactory conclusion during the year. Positive action has also been taken on the remaining two weaknesses subsequent to the close of the 1974-75 fiscal year. These are commented on in the following paragraphs:

- (a) *Breaches of the Receipt and Deposit of Public Money Regulations.* Unlike previous years, we observed no delays in the deposit of money in 1974-75, subsequent to the opening of bank accounts closer to sales outlets, except in the case of the Museum of Science and Technology which continued to delay deposits. This situation was corrected in April 1975.
- (b) *Breaches of internal procedures and Government regulations with respect to publications of the National Gallery.* In spite of the Corporation's efforts to rectify the situation in 1974-75, we again observed instances where, after purchase orders had been issued, changes in publication arrangements were communicated to suppliers by the National Gallery's publication section, without the prior approval of the Corporation's procurement division. This resulted in deliveries or billings in excess of the authorizations. These breaches had to be regularized after the fact by the issue of amending purchase orders before payment. After another review of the situation in 1975 the Corporation noted that the difficulties were due to "a lack of planning and control of the manuscript preparation process and an inflexible procurement process that was not able to respond to the changes that occur in the editing and proofreading of the publications in process."

An Assistant Director, Administration, was appointed for the National Gallery in April 1975 and one of his responsibilities is to oversee the planning for publications as part of the

supervision of the procurement and other administrative support services. We are now advised by the Corporation that the Gallery has been "able to develop a more comprehensive scheduling and control process that will allow more time for the provision of typesetting and printing services." "In addition, a new contract for services has been introduced that provides for controlled increases in costs made necessary by manuscript changes. This will ensure that the original contracting authority will include all expected increases and minimize the possibility of the authority being exceeded."

As indicated above, in spite of minor weaknesses which did not affect the accuracy of the accounts, substantial progress has been made due to the co-operative effort of the officers of the Corporation with our Office. We will continue to monitor the effectiveness of the corrective measures that have been instituted in 1975-76 to correct the weaknesses.

Our 1974 Report (paragraph 40) also referred to contributions by the National Museums of Canada to eligible museums. Most of these contributions were made in advance of need, rather than as reimbursement of expenditures even though there were no provisions for such advances in the Corporation's agreements with the recipients.

At March 31, 1974, \$7.3 million remained to be accounted for out of advances totalling \$11.9 million in prior years. In 1974-75 the Corporation made contributions totalling \$3.5 million, of which \$3.2 million represented advances. At the time of our audit, the Corporation had not received from the majority of recipients statements accounting for outstanding advances as at March 31, 1975. The Corporation had not determined the total amount of advances which remained to be accounted for at that date nor could we readily ascertain such information in view of the lack of accounting records in this respect.

The Corporation is continuing to make contributions in advance of need although there is no provision for such advances in the relevant agreements. Our Report to the Chairman of the Board of Trustees was qualified to this effect. However, starting in 1974-75 payments were made on an annual basis for application against projected expenditures of the recipient during the same year only. New procedures have been established whereby advance payments in 1975-76 will be based on the recipient's cash requirements every three to six months, and no further advance payments will be made in 1975-76 until all previous advances have been accounted for.

In 1976-77, the Corporation expects to make all payments on a grant basis under policies and procedures yet to be approved.

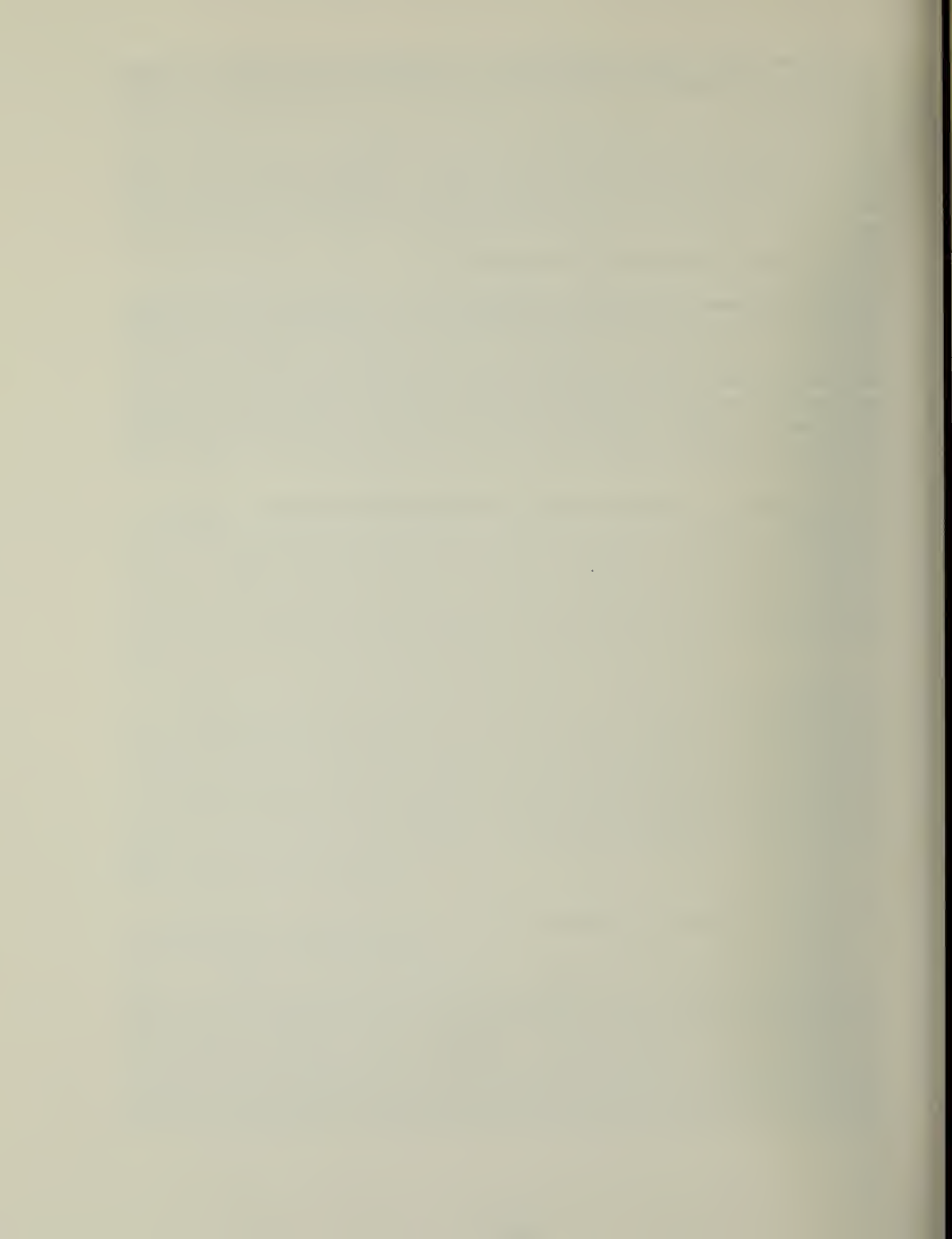
**11.15 Errors in Public Service Superannuation Account pension and contribution calculations.** For a number of years we have pointed out that our audit of superannuation files continues to disclose a high incidence of error in retirement benefits and related contributions. On several occasions, the Public Accounts Committee expressed its concern over this continuing problem. The current examination indicates a continued high incidence of errors. The trend shows a better performance on the part of the Superannuation Division

of the Department of Supply and Services, but a deterioration in the quality of the data provided by the paying offices of the Department and by the personnel branches of employing departments.

Our 1974 Report (paragraph 78) indicated that the Department was optimistic that a new computerized pay system would reduce the number of errors caused by incorrect salary and service information on which the retirement benefits and related contributions are based. However, since that time problems were encountered and the implementation of the computerized system was suspended (paragraph 8.15).

We have been meeting senior officers of the Department to explore ways of correcting the situation. As a result the information flow from paying offices has been improved. As mentioned by the Department to the Public Accounts Committee at its hearing of May 22, 1975, the difficulty of administering the Superannuation Account is compounded by the multiplicity of complicated regulations and reciprocal agreements with other organizations. The Department, together with the Treasury Board Secretariat, is now studying methods of overcoming the difficulties.

We will continue to monitor the operation of the Superannuation Account.



## XII

### REPORT OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE

**12.1** As noted in Part II of this Report, the Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General was submitted to the Auditor General on March 27, 1975, and tabled in the House of Commons by the Minister of Finance on April 14, 1975. The report represented 17 months of intensive study by the distinguished panel of two leading accountants and an eminent lawyer who were appointed in late October 1973 to review

- “ - the responsibilities that should be carried out by the Auditor General, including the scope of his audits and the nature of his reports; and
- the independence of the Auditor General and the nature of the relationships he should maintain within and outside the Government”.

The Committee's 47 recommendations are printed in Appendix E to this Report. Many of these recommendations require legislative sanction; others can be implemented either by the Auditor General or the Government, or by the joint action of the Auditor General and the Government. Two recommendations suggest specific action by the House of Commons (Recommendation 24) and the Standing Committee on Public Accounts (Recommendation 26).

At present the Report of the Independent Review Committee is under study by Government officials, including law officers of the Crown. The Auditor General, some of his senior staff and the members of the Independent Review Committee have had preliminary discussions with officials of various central agencies of the Government on the implications of the Committee's recommendations. The Assistant Auditor General, has been assigned the responsibility for co-ordinating the participation by the Audit Office in the preparation of legislative proposals and in the implementation of those suggestions and recommendations of the Committee that do not require legislative action.

**12.2 Action taken on the recommendations.** Action has been initiated on a number of the Committee's suggestions and recommendations that do not require a change in legislation. Such action has been described more fully elsewhere in this Report but is identified in this Part to inform Parliament specifically of action taken in response to the Committee's recommendations. It is intended that a more complete tabulation of action taken on each recommendation will be included in future annual Reports until all recommendations have been dealt with.

**12.3** The Committee's expressed concern that the annual Report of the Auditor General be presented to the House of Commons on a timely basis has prompted the Audit Office to review its efforts to further speed up production of the Report so that it may be tabled early in the fall session which usually begins in October of each year. Discussions have also been initiated with the Department of Supply and Services, which is responsible for the preparation of the Public Accounts, with a view to including comments of the

Auditor General concerning the financial statements for the year ended March 31, 1976 in the 1976 Public Accounts rather than in the Report of the Auditor General as has been the practice in previous years.

**12.4** A number of the Committee's comments were directed at the form and content of the Public Accounts of Canada. In responding to the Government's request for comment, on the April 1975 exposure draft of the report of the "Study of the Accounts of Canada" as noted in Parts II and V, the Office satisfied itself that the exposure draft covered adequately the points on which the Independent Review Committee had made recommendations.

The Department of Supply and Services has also implemented, in part, Recommendation 7 of the Committee that "The three main financial statements of Canada should appear together in the Public Accounts along with such notes and explanations as may be necessary." The Committee explained that in order to have a clear understanding of the financial situation of Canada, all the major statements should be brought together in one place and include a full explanation of the basis on which they have been prepared. In the March 31, 1975, Public Accounts, Section 1 of Volume I entitled "The Scope and Methods of Public Accounts", describes the significant accounting policies on which the statements are based and my certificate on these financial statements now makes reference to these policies. Section 2 of Volume I of the Public Accounts now groups all of the financial statements of Canada in one Section. These statements and notes are reproduced in Part IV of this Report.

**12.5** The Independent Review Committee stressed the need for a comprehensive set of accounting principles for government and recommended that the Auditor General participate in studies aimed at the development of such principles. The Committee also recommended that the Auditor General take an active interest in the development of nationally accepted governmental auditing principles and standards. With his own views and objectives thus reinforced by these recommendations, the Auditor General responded with enthusiasm to a plan initiated by the Canadian Institute of Chartered Accountants to establish a task force to review the feasibility of, and establish terms of reference for, a Standing Institute committee on government accounting and auditing standards. This task force was recently appointed and the Audit Office intends to provide a full measure of support for its activities.

**12.6** In the Office's new organization structure, to which the Committee referred in their report, the position of Director General-Public Accounts was created to ensure that strong professional leadership would be available within the Office to work on government-wide financial reporting problems on a continuing basis, and the position of Director General, Professional Practices was created with responsibility for professional research activities and the development and maintenance of auditing practices of high standard. The Committee's recommendation that the organization's structure parallel that of public accounting firms is now fully implemented, as reported in Part III.

**12.7** The Independent Review Committee recommended that the Auditor General maintain open communications with officials of the Public Service while at the same time preserving his position of professional independence. This represented an authoritative endorsement of a policy adopted within the Office at the time of my appointment in 1973 and referred to in previous Reports. As is evident from the comments contained in this Report, the policy continued during the current year. Identified problems in financial administration systems and accounts were brought to the attention of appropriate management officials on a timely basis so as to facilitate prompt remedial action. The Office is firmly committed to the view that a co-operative yet independent set of relationships with the departments, agencies and Crown corporations subject to its audits will best serve the interests of Parliament.

**12.8** The Independent Review Committee recommended that the Auditor General continue to play an active role in various national and international groups of legislative auditors and to maintain close relationships with the principal accounting bodies in Canada. As noted in Part III of this Report, in the past year representatives of the Office participated in the third annual meeting of the Legislative Auditors of Canada, in a triennial conference of Commonwealth Auditors General and in provincial and national conferences of the three national professional accounting organizations.

**12.9** In response to the emphasis placed by the Independent Review Committee on the need to strengthen the professional resources of the Office, full-time responsibility for personnel administration and professional development has been assigned to the Director General, Professional Development, a comprehensive educational program is now under development, and the increase in senior positions from five to 19 will ensure that more junior staff have ready access to the guidance of experienced executives. At the trainee or Audit Assistant level, the Office has been fortunate in obtaining the right to article an increased number of students registered with the Institute of Chartered Accountants of Ontario and in placing some other students in an accelerated program jointly sponsored by the Society of Industrial Accountants and the Public Service Commission of Canada. For professionally qualified staff, continued use has been made of educational programs offered by the various professional accounting organizations, the Public Service Commission and other external agencies.

**12.10** During the past few months, arrangements have been made with the Public Service Commission to permit the Audit Office a measure of independence and flexibility in recruiting professionally-oriented graduates of universities and provincial technical and professional colleges across Canada. Although the Commission will retain overall control of post-secondary recruiting activities, the Office will have the opportunity to present its unique career options directly to graduating students and will have representatives participating in employment interviews on many campuses.



## APPENDICES

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT - PART VII AND EXTRACTS FROM PART VIII	Appendix A
RECOMMENDATIONS (23 TO 26 INCLUSIVE) OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE OF SPECIAL INTEREST TO THE HOUSE OF COMMONS AND THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	Appendix B
RECOMMENDATIONS OF THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS TO THE HOUSE OF COMMONS	Appendix C
REPORT ON PROPOSED RE-ORGANIZATION	Appendix D
RECOMMENDATIONS OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE ON THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL	Appendix E
REPORT OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS, FEBRUARY 20, 1975	Appendix F
REPORT OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS, JUNE 26, 1975	Appendix G



**R.S., c. F-10****Part VII****THE AUDITOR GENERAL OF CANADA**

56. (1) The Governor in Council shall by commission under the Great Seal appoint an officer called the Auditor General of Canada to hold office during good behaviour until he attains the age of sixty-five years, but he is removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.

(2) The Auditor General shall be paid a salary equal to the salary of the Chief Justice of the Federal Court of Canada, including any additional salary authorized by section 20 of the Judges Act.

(3) The provisions of the Public Service Superannuation Act, except those relating to tenure of office, apply to the Auditor General.

(4) Such officers and employees as are necessary to enable the Auditor General to perform his duties shall be appointed in accordance with the Public Service Employment Act.

(5) The Governor in Council may appoint a person temporarily to perform the duties of the Auditor General during a vacancy in the office of the Auditor General.

57. (1) Notwithstanding any Act, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to all files, documents and other records relating to the accounts of every department, and he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he may deem necessary for the proper performance of his duties.

(2) The Auditor General may station in any department any person employed in his office to enable him more effectively to carry out his duties, and the department shall provide the necessary office accommodation for any officer so stationed.

(3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by persons employed in that department.

(4) The Auditor General may suspend from the performance of his duty any person employed in his office.

58. The Auditor General shall examine in such manner as he may deem necessary the accounts relating to the Consolidated Revenue Fund and to public property and shall ascertain whether in his opinion

- (a) the accounts have been faithfully and properly kept;
- (b) all public money has been fully accounted for, and the rules and procedures applied are sufficient to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue;
- (c) money has been expended for the purposes for which it was appropriated by Parliament, and the expenditures have been made as authorized; and
- (d) essential records are maintained and the rules and procedures applied are sufficient to safeguard and control public property.

59. The Auditor General shall

- (a) make such examination of the accounts and records of each registrar as he deems necessary, and such other examinations of a registrar's transactions as the Minister may require; and
- (b) when and to the extent required by the Minister, participate in the destruction of any redeemed or cancelled securities or unissued reserves of securities, authorized to be destroyed under this Act;

and he may, by arrangement with the registrar, maintain custody and control jointly with the registrar, of cancelled and unissued securities.

60. The Auditor General shall examine and certify in accordance with the outcome of his examinations the several statements required by section 55 to be included in the Public Accounts, and any other statement that the Minister may present for audit certificate.

61. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons the results of his examinations and shall call attention to every case in which he has observed that

- (a) any officer or employee has wilfully or negligently omitted to collect or receive any money belonging to Canada,
- (b) any public money was not duly accounted for and paid into the Consolidated Revenue Fund,
- (c) any appropriation was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament,
- (d) an expenditure was not authorized or was not properly vouched or certified,
- (e) there has been a deficiency or loss through the fraud, default or mistake of any person, or

(f) a special warrant authorized the payment of any money,  
and to any other case that the Auditor General considers should be brought to the notice of the House of Commons.

(2) The report of the Auditor General shall be laid before the House of Commons by the Minister on or before the 31st day of December, or, if Parliament is then not in session, within fifteen days after the commencement of the next ensuing session and if the Minister does not, within the time prescribed by this section, present the report to the House of Commons, the Auditor General shall transmit the report to the Speaker for tabling in the House of Commons.

62. The Auditor General shall, whenever the Governor in Council or the Treasury Board directs, inquire into and report on any matter relating to the financial affairs of Canada or to public property and on any person or organization that has received financial aid from the Government of Canada or in respect of which financial aid from the Government of Canada is sought.

63. Whenever it appears to the Auditor General that any public money has been improperly retained by any person, he shall forthwith report the circumstances of such cases to the President of the Treasury Board.

64. The Auditor General may examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him and for the purposes of any such examination the Auditor General may exercise all the powers of a commissioner under Part I of the Inquiries Act.

65. An officer of the public service of Canada nominated by the Treasury Board shall examine and certify to the House of Commons in accordance with the outcome of his examinations the receipts and disbursements of the Office of the Auditor General.

## Extracts from Part VIII

### Crown Corporations

76. The auditor is entitled to have access at all convenient times to all records, documents, books, accounts and vouchers of a corporation, and is entitled to require from the directors and officers of the corporation such information and explanations as he deems necessary. *R.S., c. 116, s.86.*

77. (1) The auditor shall report annually to the appropriate Minister the result of his examination of the accounts and financial statements of a corporation, and the report shall state whether in his opinion

- (a) proper books of account have been kept by the corporation;
- (b) the financial statements of the corporation
  - (i) were prepared on a basis consistent with that of the preceding year and are in agreement with the books of account,
  - (ii) in the case of the balance sheet, give a true and fair view of the state of the corporation's affairs as at the end of the financial year, and
  - (iii) in the case of the statement of income and expense, give a true and fair view of the income and expense of the corporation for the financial year; and
- (c) the transactions of the corporation that have come under his notice have been within the powers of the corporation under this Act and any other Act applicable to the corporation;

and the auditor shall call attention to any other matter falling within the scope of his examination that in his opinion should be brought to the attention of Parliament.

(2) The auditor shall from time to time make to the corporation or to the appropriate Minister such other reports as he may deem necessary or as the appropriate Minister may require.

(3) The annual report of the auditor shall be included in the annual report of the corporation.

(4) Notwithstanding section 68, this section operates in lieu of section 132 of the *Canada Corporations Act*. *R.S., c. 116, s.87.*

78. In any case where the auditor is of the opinion that any matter in respect of a corporation should be brought to the attention of the Governor in Council, the Treasury Board or the Minister of Finance, such report shall be made forthwith through the appropriate Minister. *R.S., c. 116, s.88.*

**RECOMMENDATIONS (23 to 26 INCLUSIVE)  
OF THE INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE  
OF SPECIAL INTEREST TO THE HOUSE OF COMMONS  
AND THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS**

Appendix B

The Auditor General's report is directed to the House of Commons; once tabled by the Minister of Finance, it is by tradition referred to the Standing Committee on Public Accounts. There is no provision for automatic referral, although for the past three years it has been referred the same day it was tabled. Detailed consideration of the report by the Committee ensues, and witnesses are called. Typically, the Auditor General or members of his staff are in attendance at Committee meetings. At various stages in its deliberations, the Committee formulates its own recommendations, which are then presented in formal reports to the House of Commons. These reports are received by the House but are not ordinarily approved or debated.

Early in 1974, the Secretary of the Treasury Board took unprecedented action by submitting to the Committee a detailed response to matters raised in the Auditor General's 1973 report. This important innovation should become a tradition, for it can help the Committee in its deliberations by providing a clear record of the action that the administration has taken or intends to take on the matters raised.

**Recommendation 23**

*The Secretary of the Treasury Board should continue to provide the Standing Committee on Public Accounts with a formal response to matters raised in the annual report of the Auditor General.*

The impact of the Auditor General's reports can depend to a great extent on how they are treated by the Standing Committee on Public Accounts. In particular, the procedures for handling them should be efficient and should contribute to their effective consideration. At present, there are several anomalies in the procedures followed.

The Committee must first be struck. According to the Standing Orders of the House of Commons, this must occur within ten days of the opening of each new Parliament or session of Parliament. Once struck, however, the Committee cannot meet until it is formally organized, and ordinarily this cannot take place until the Government House Leader directs the Clerk of the Committee to call the first meeting. Because of conflicting demands on the members' time, or possibly for other reasons, this has sometimes involved a delay of several months between the time the Auditor General's report is referred by the House and when it can first be considered by the Committee.

Thus, there exist several possibilities for delay between the time a report leaves the hands of the Auditor General and the commencement of its study by the Committee. While the tabling of the Auditor General's report is controlled by legislation and the striking of the Committee is controlled by House rules, there are no rules or legislation governing the

reference of the report to the Committee. If it has not been previously organized, no action can be taken, even after referral, until the Government House Leader decides to call the Committee together for its initial meeting. To illustrate the problem, the report for the year ended March 31, 1973, was tabled in the House of Commons on December 18, 1973, and immediately referred to the Standing Committee on Public Accounts, but the Committee was not able to meet until April 23, 1974. Such a delay clearly diminished the relevance and usefulness of the report, for the events to which it referred had occurred more than a year before. Consideration should be given to amending the Standing Orders of the House of Commons to provide for the automatic referral of the report of the Auditor General to the Standing Committee on Public Accounts and, even more important, to ensure that, if the Standing Committee on Public Accounts has not been organized at that time, the necessary steps to do so are taken without delay.

#### **Recommendation 24**

*Consideration should be given to changing the Standing Orders of the House of Commons to provide that the annual report of the Auditor General tabled in the House shall be automatically referred to the Standing Committee on Public Accounts and that, if this Committee has not already been organized, it must be so within a reasonable period, say thirty days, after such referral.*

#### **Study of the Auditor General's Report**

Various procedures have been adopted in other countries for dealing with the findings of their government auditors. In Germany, individual members of the equivalent of our Standing Committee on Public Accounts are allocated responsibility for specific departments, and each makes a point of investigating his or her assigned agency in depth, often with the assistance of staff of the Court of Audit. In the United States, the General Accounting Office reports continuously through the year on specific areas of investigation, and many of these reports are dealt with in various committees of Congress. Because of intrinsic differences in tradition and constitutional structure, the practices of other countries cannot be imported and transplanted intact. Nevertheless, consideration of alternative procedures may suggest ways in which Canada's system might be improved.

Of all the countries studied, Britain appears to provide the closest parallel to Canadian practice in its consideration of the report of the Comptroller and Auditor General. As does its Canadian counterpart, the Committee of Public Accounts of the British House of Commons reviews the report, carries out hearings of departmental officials and, in due course, reports to the House on its findings and recommendations. There are, however, some very fundamental differences between the two committees that reflect different traditions and practices. Accounting for some of the differences are the content and tone of the reports of the Comptroller and Auditor General, which are written almost as agendas of matters for the Committee's review and therefore involve a careful preselection from cases that have come to his attention. He may, for example, report a comparatively minor case that seems to raise an important point of principle and not report a more serious lapse about which

nothing constructive can be done. In his presentation of cases, the Comptroller and Auditor General confines himself to setting out the facts for appraisal by the Committee of Public Accounts without attempting to make judgements on the merits of the several cases, though in practice the mere recital of the facts has fairly plain indications.

The role of the Committee of Public Accounts is thus almost quasi-judicial in nature, and its composition and rules of procedure reflect this. It comprises only fifteen members, out of a House of 635 members, and its chairman is a member of the Opposition who normally has held ministerial office. Other members are chosen as far as possible from those with a particular interest in problems of public expenditure and control, and the record of attendance and the continuity of membership through succeeding Parliaments reflect the importance attached to the work of the Committee. Meetings are held in camera, but a transcript of evidence is printed at the end of its deliberations, except for occasional deletions of discussions whose publication would not, in the Committee's view, be in the public interest.

The Committee's major field of interest is the elimination of waste and extravagance, the encouragement of sound practices in estimating, contracting and financial administration generally and the need to obtain full value for money. The Committee adheres rigidly to its non-partisan tradition and restricts itself to reviewing administrative issues. This is more readily achieved because of the relative seniority of its membership and the fact that there have been several changes in Government during the postwar years, with the result that most members have had the opportunity to become well informed on the administrative operations of government. Starting with the case material contained in the report of the Comptroller and Auditor General, the Committee hears witnesses; normally, the principal witness is the permanent secretary (deputy minister) of the department whose accounts are under examination. Also in attendance at meetings are the Comptroller and Auditor General, and the Treasury Officer of Accounts. While the former provides considerable help to the Committee in scheduling its work and in suggesting lines of questioning before the formal meetings, during the hearings themselves both he and the Treasury Officer of Accounts act only as witnesses, available to be called upon if needed. Both officers sit at the far end of the table from the Committee Chairman, and neither participates in the questioning of departmental witnesses.

While many of the differences in practice between the British Committee of Public Accounts and Canada's Standing Committee on Public Accounts reflect different traditions and different approaches, there are two adaptations that the Standing Committee might reasonably consider. First, a representative from the Treasury Board might be included as a permanent witness at the Committee's meetings. He would be able to provide useful information from time to time or, if it were not immediately available, could rapidly arrange to obtain it. Second, the Auditor General (or his representatives) should be seated away from the Chairman. This arrangement would avoid any suggestion to witnesses appearing before the Committee that it was acting on behalf of the Auditor General and not as an independent, fact-finding group.

In reporting to the House of Commons, there are other differences between British and Canadian practices. The report of the British Committee receives wide coverage in the press, far broader than that received by the reports of the Comptroller and Auditor General published several months before. At the next session of Parliament, about four months after the Committee's report is tabled, a formal reply on behalf of the administration, prepared by the Treasury, is presented to Parliament as a Treasury Minute. A half-day "take note" debate in the House of Commons ensues about a month later, thus completing the accountability and audit cycle.

To some extent, the response in 1974 by the Canadian Treasury Board to matters raised in the report of the Auditor General corresponds with this procedure and we have recommended that the practice be continued. While the response will come at an earlier stage of the deliberations, it will probably be more useful to the Standing Committee on Public Accounts in deciding what it wants to investigate, particularly since there are many more items included in the report of the Auditor General than it can possibly investigate within the time available to it. There is no comparison with the "take note" debate in the Canadian House, but there is presumably opportunity on several days throughout the session for members to discuss the findings of the Committee, should they wish to do so.

### **Accountability for Administration**

As the Standing Committee on Public Accounts begins consideration of the Auditor General's report, it is sometimes open to question whether in seeking to resolve a problem it should turn to ministers or to officials, to the Treasury Board or to departments. When government expenditures and the range of governmental concerns were smaller than they are today, it was presumably possible for a minister to be in relatively close touch with the operations of his department. Today, a Cabinet minister is subject to many and various demands. He must be a spokesman for Cabinet, a constituency representative, an active Member of Parliament, a formulator of departmental policy, a participant in Cabinet (and Cabinet committee meetings) and a voice for regional or other special interests at the national level. Often, he must be absent from Ottawa in order to meet some of these responsibilities.

If the minister effectively carries out all these tasks, there is little time available for detailed supervision of his department; but Canada's system of government requires that a minister be responsible for all aspects of departmental activities and be prepared to deal with them in the House. Thus, he sometimes finds himself required to answer for trivial problems of administration of which it is quite unreasonable to expect him to be aware and for which he cannot realistically be held responsible.

At the same time, the accountability of the public service for administrative efficiency is unclear. If the principal responsibility for sound administration rests with the deputy minister, and the responsible minister cannot reasonably be expected to supervise him

adequately in this regard, how can Parliament (and the public) have any assurance that due regard is being paid to efficiency and good management?

In Britain, an attempt has been made to overcome this difficulty by designating specific senior officials in departments as accounting officers. In brief, the substance of the accounting officer concept is as follows. The Treasury appoints an accounting officer for every vote, who is held responsible to Parliament and answerable to the Committee of Public Accounts for the formal regularity and propriety of all the expenditures out of his assigned vote, and for the efficient and economical administration of the organization that he leads. The accounting officer is normally the permanent secretary (deputy minister) of a department and, as such, he is also responsible to the department's minister.

The accounting officer concept helps to establish a distinction between accountability for overall policy (for which the minister retains responsibility to Parliament) and accountability for sound administration (for which the accounting officer, to some extent through the Treasury, is responsible to the Committee of Public Accounts). The concept is part of a recognized framework of administrative accountability within which the Comptroller and Auditor General also operates. The existence of this framework helps to keep him free of involvement in policy matters.

The British Committee of Public Accounts regularly calls accounting officers to explain problems of management that have been identified in the reports of the Comptroller and Auditor General. If the Committee publishes a report suggesting that an impropriety has been committed or mismanagement has occurred, it expects the accounting officer and departmental officials to correct the problem, and in its hearings in the following year it will expect to be satisfied that proper action has been taken. If, however, these officials do not succeed in achieving a solution, pressure inevitably will be brought to bear on the minister of the department, and he in turn can lean on the accounting officer. The great virtue of this concept is that it helps to relieve ministers of the expectation, which is unreasonable and usually impractical, that they should be exercising continuing administrative control over departments. At the same time, it leaves them in a position to take action to resolve a problem once identified.

An important aspect of the accounting officer concept is that it recognizes the impracticability of separating responsibility for finance from responsibility for administration. As the Treasury states in a note on the responsibilities of accounting officers,

...the Accounting Officer's responsibilities in their widest sense spring from the basic conception underlying British Government financial procedure and organization, namely that due regard can never be paid to financial considerations if finance and administration are divorced so that finance is kept separate from other factors which enter into policy decisions.

Although the accounting officer concept as it is implemented in Britain may not be the perfect solution to the problem of establishing clear accountability for administrative

matters in the Canadian public service, it may be capable of modification or development to this end. Alternatively some other method of achieving this may evolve. Either development, leading to a more precise definition in government relationships of the distinction between matters of policy and those of management, would assist in correcting situations referred to in the Auditor General's report, since it would help to indicate where responsibility for taking corrective action resides, depending on the nature of the issue and where the basis of the problem exists. We suggest that consideration should be given to the means whereby the locus of accountability for sound administration and financial management can be clearly identified in the Canadian Government.

#### **Recommendation 25**

*The Government should give consideration to the appointment, for each appropriation, of an accounting officer who would be accountable for the proper accounting and administration of expenditures made thereunder.*

#### **Staffing of the Committee**

Although the Auditor General reports to the House of Commons rather than to the Standing Committee on Public Accounts, there exists to some degree a natural alliance between him and the Committee. A cooperative relationship benefits both of them, provided the Auditor General is able at the same time to maintain his independence in reporting to the House. One of the factors at present limiting the Committee's effectiveness is the absence of staff to brief it and to assist it in drafting its reports. Currently, the Committee is served only by a Clerk and by part-time assistance from the Research Branch of the Library of Parliament, as well as by the usual translation and transcription services.

One solution to this problem would be for the Auditor General to lend staff to the Committee while it is in session. This practice seems to work well where it is applied in the United States. Individual staff members would be explicitly detached from the Audit Office during their term of secondment, and they would receive their direction from the Committee Chairman. This approach, while protecting the Auditor General's independence, would provide the Committee with much-needed assistance in an area of government activity that is becoming increasingly complex. At the same time, it should serve as useful training for some staff members and make future Auditor General's reports more useful to the Committee.

#### **Recommendation 26**

*The Auditor General should, if the Standing Committee on Public Accounts requests him to do so, lend staff to the Committee to assist it in reviewing his report and in dealing with such other matters as may be referred to it.*

The Auditor General himself has in the past assisted the Standing Committee on Public Accounts with the planning of its review of his annual report. His advice on the establishment of priorities for the approach to this review and his assistance in briefing the Committee during its proceedings can be very valuable. Nevertheless, contributions of this nature should continue to be made entirely at his discretion.

**RECOMMENDATIONS  
OF THE STANDING COMMITTEE  
ON PUBLIC ACCOUNTS TO THE HOUSE OF COMMONS**

Appendix C

The Public Accounts Committee has completed its examination of the 1972, 1973 and 1974 Reports of the Auditor General. The following is a summary of the observations and recommendations included in the Reports of the Committee to the House of Commons.

**FIRST REPORT TO THE HOUSE, NOVEMBER 14, 1974**

*Costs of accommodation.* The Committee noted that the costs of excessive or unused office accommodation were charged to the Department of Public Works budget, whereas if these rental costs were allotted to the actual departments leasing this space, the departments would be more cautious in their forecasts, more modest in choice of office building and would make a more determined effort to avoid overspending of their budget allotment.

This comment was repeated by the Committee in its Third Report on June 25, 1975, when dealing with the 1974 Report of the Auditor General.

*Lease renewals.* The Committee recommended that the Secretary of the Treasury Board circulate a memo to all departments in the lease-rental field as follows:

“That departmental officers [National Defence and Transport] have developed an option to renew clause which provides that the lessor, the Crown, must make known to the lessee the rent for the renewal period. If subsequently the execution of the renewal document is delayed and the lessee continues to pay the lower rent the payments would constitute payments on account only and that when the new rental rate is established the lessee would be required to pay the difference between what he has paid and what the new lease calls for.”

*Unpaid accounts carried forward to new fiscal year.* The Committee expressed grave concern over the amount of unpaid accounts carried forward from one fiscal year to the next. The non-payment of accounts due in any one fiscal year puts an undue stress on the new-year's appropriations, often resulting in the new-year's appropriation being insufficient to take care of all the accounts coming in course of payment for the new year.

The Committee recommended that the Treasury Board insist on stronger commitment control and observed that Deputy heads of departments are clearly charged with the responsibility of following the Treasury Board guidelines.

*Weakening of parliamentary control.* The Auditor General's 1972 Report referred to several instances where practice conflicted with rules laid down by the Financial Administration Act. Monies granted by Parliament for expenditure in the current fiscal year were not disbursed and were not returned to the Consolidated Revenue Fund and obligations of the current fiscal year were not paid and were carried over into the ensuing year.

The Committee recommended that when the Main Estimates are prepared, the Treasury Board show in the Estimates itself, the amount carried over in the non-lapsing accounts. By this method, members would know how many dollars they were voting to be added to the already established account.

The Committee was also concerned that funds in the amount of \$217,787,000 as at March 31, 1972, and placed in special accounts were available, without further reference to Parliament, to meet expenditures for services subsequent to March 31, 1972. The Committee was of the opinion that such practices seriously weakened Parliament's control over spending and recommended termination of these practices.

*Revolving funds and working capital advances.* The Treasury Board informed the Committee that the Secretariat was conducting a task force study on the use of revolving funds and working capital advances, which should be completed by the fall of 1974. The Committee observed that the Auditor General's Office and the Treasury Board appear to have different views on this matter and recommended that the two parties consult with each other before the report is completed and referred to the Public Accounts Committee.

## SECOND REPORT TO THE HOUSE, MARCH 6, 1975

*Higher cost of procurement in Canada.* It has been stated Government policy to pay a premium for Canadian manufacture of not more than 10% of the difference in foreign content. The Committee was of the opinion that if a stated Government policy has to be laid aside (in this instance, the 10% foreign content policy) the reasons should be clearly stated and supplied to the Auditor General's Office.

*Late-delivery penalty clauses.* The Committee investigated the problem of late-delivery penalty clauses not being invoked in contracts entered into by the Department of Supply and Services for purchases of equipment for the Department of National Defence.

The Committee recommended that consideration be given to changes to the late-delivery penalty clauses in tender solicitations and in contracts.

*Acquisition of electric typewriters.* The Committee was of the opinion that the Treasury Board should issue a control measure directive to the departments, stating that typewriters with an interchangeable type feature can only be purchased when the departments can justify their use.

*Contracting for aircraft repair and overhaul without competition.* The Committee strongly recommended that the Government Contract Regulations be adhered to. If situations arise whereby invitation to tender is decided not to be in the public interest, then a careful review should be maintained over such contracts in order to ensure that the renewal of such contracts be ready for invitation to tender.

*Weakness in control of defence industry productivity program.* In agreements, providing for Crown contributions to approved projects on terms and conditions approved by the Treasury Board, standard repayment provisions may be included whereby, in certain circumstances, the Crown may recoup its contribution from profits realized by the contractor on production resulting from the project assisted. The Committee strongly recommended that such standard clauses remain in all such contracts.

*Shared costs under assistance contracts not verified.* The Committee expressed the view that the Department of Supply and Services or any department, should not pay any moneys to any firm or individual unless there are available adequate supporting records of the transactions.

*Taxation of recaptured capital cost allowance with respect to vessels sold.* The Committee recommended that the Minister of Industry, Trade and Commerce make a report as soon as possible on the operations of this program under the provisions of the Income Tax Act and its effectiveness.

*STOL aircraft development.* The Committee recommended that in Crown assisted development programs, an attempt should be made to focus on programs of this type and that the moneys granted be grouped in the estimates of one department making an overall view of the estimates and expenditures more readily identifiable.

*Local Initiatives Program.* The Committee recommended that if programs of this nature are to continue, the Department of Manpower and Immigration must maintain closer and more thorough check of them.

*Opportunities for Youth Program.* The Committee recommended that project evaluations be more thorough.

*Reduction of contract cost over-run by application of revenue.* The Committee recommended that Parliament give consideration to amending the Act concerning the Canadian Commercial Corporation to bring it into line with the Auditor General's opinion that miscellaneous income of the Corporation should be transferred to the Consolidated Revenue Fund.

*Improper retention of public money.* The Committee stated that it adheres to the principle of Parliamentary control of public expenditure and the practice that all money received should have a direct flow into the Consolidated Revenue Fund and therefore recommended that consideration should be given to amending the Financial Administration Act.

*Acquisition of Radio Engineering Products Limited as satisfaction of debts due to the Crown.* The Committee requested the Auditor General to keep this matter up to date in his future Reports.

*No provision in the Excise Tax Act for cancellation of wholesaler's licence when nature of business changes.* The Committee recommended that consideration be given to amending

the Act to allow for cancellation of a wholesaler's licence when the conditions for issuance of a licence no longer exist.

*Corporate manipulations to avoid payment of income tax.* The Committee recommended that consideration be given to the introduction of legislation and also to the conclusion of agreements with other countries to close the loophole whereby corporate manipulations avoid the payment of income tax by transferring assets outside of Canada.

*Insufficient penalty for late payment of income tax.* The Committee recommended a more realistic penalty rate in line with current interest rates.

*Income tax owing by non-residents.* The Committee recommended that consideration be given to changing the confidentiality provisions to require the publication of the names of all taxpayers whose accounts are written off.

*Internship salaries improperly retained by Canadian Forces medical officers.* The Committee suggested that since in some provinces the salaries paid to certain interns are higher than the service salaries of Canadian Forces interns in certain civilian hospitals then it would seem reasonable that this salary differential should be paid to the Crown.

*Failure to recover the full cost of pilot training.* The Committee recommended that the Department of National Defence enter negotiations for the training of pilots of foreign countries with a clearer and closer estimate of the actual individual trainee cost of these pilot training programs.

*Inadequate control over advance payments made under contracts.* The Committee received assurances by the Department of National Defence that progress was being made in bringing up to date the accounting, in establishing a more adequate control and a more accurate record system of advance payments.

*Inadequate control over supply items.* The Committee recommended that all departments consult the Auditor General's Office in advance of implementing changes in systems to ensure that adequate audit trails and internal control were being incorporated.

*Special services provided by the Department of National Defence.* The Committee recommended that if services of a special nature are to be provided to other departments and civil powers by the Canadian Armed Forces, the costs be charged to those requesting such special services.

### THIRD REPORT TO THE HOUSE, JUNE 26, 1975

*Pilotage Authorities.* The Auditor General commented on the failure to submit on time reports to the appropriate Minister, to have capital budgets approved by the Governor in Council and on serious shortcomings in the purchasing and contracting procedures.

The Committee expressed the opinion that a three month period after the close of a fiscal year would be sufficient time to submit reports to the Minister of a department and recommended that consideration be given to the advisability of making the necessary amendments to the Act.

The Committee recommended that all members of authorities, boards, Crown corporations and other bodies set up by, or responsible to departments of the Government of Canada, be made aware at once of the Government Green Paper on Conflict of Interest dealing especially with agents of the Crown.

The Committee also recommended that the guidelines tabled in the House by the Prime Minister on December 18, 1973 (P.C. 1973-4065 dated December 18, 1973 and attached as APPENDIX "A" to the Commons Debates, entitled "GUIDELINES TO BE OBSERVED BY PUBLIC SERVANTS CONCERNING CONFLICT OF INTEREST SITUATIONS") be included in the Manuals and By-laws consolidations of all such agencies.

*Increased cost due to delay in accepting tender.* The Committee recommended that when a Department sets a time limit to deal with a bid, it should ensure that the time limit is adhered to or have some pre-arranged plan to have the time extended.

*Irregular charge to 1973-74 appropriation.* The Committee recommended that all departments adhere strictly to the guidelines contained in the Treasury Board manual "Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada" as they constitute the basis for Parliamentary control of expenditure.

*Deficiencies in financial controls for the Maritime Pollution Claims Fund.* The Committee was concerned at the rather loose administration methods and financial controls on this Fund which the Auditor General had noted.

The Committee recommended that consideration be given to immediate corrective action to overcome the faults reported by the Auditor General.

The Committee also recommended that the Government give consideration to setting a dollar limit on the Fund after which the levies would be adjusted or dropped.

*Recovery of capital expenditure credited to operations.* The Committee was concerned that revenue from investments was included with revenue from operations. Any endeavours that can be made to clearly separate capital receipts from revenue would receive their full support.

The Committee noted that the Secretary of the Treasury Board stated in his letter to the Chairman of the Committee that steps were being taken to ensure uniformity in accounting for revenue and the question of crediting revenue derived from capital expenditures was being considered in the Study of Accounts.

*National Museums of Canada.* The Committee recommended that the Museum Officials continue to use the Audit Services of the Department of Supply and Services to eradicate the administrative, procedural and financial weaknesses in their Branch.

The Committee also recommended that the Museum Officials make the most determined efforts to achieve sound, administrative and financial procedure in processing their accounts and requested the Auditor General to include a progress statement on this matter in his next Report.

*Unusual loss on a partnership operation.* The Committee recommended that a far more hard-headed financial policy is needed by the CBC and that it not enter into such one-sided agreements without seeking some viable alternative.

*Conclusion.* During its consideration of the Auditor General's Reports, the Committee reviewed the financial problems of various Crown corporations, Authorities and Programs that derive their operating expenses and funds through government departmental estimates.

The one common factor, that causes their appearance in the Auditor General's Report results from loose administration and financial controls, plus a lack of awareness that the funds they administer are from the public purse of Canada and must be properly accounted for.

The Committee recommended that firmer administration procedures and tighter financial controls be put in effect for all such agencies of the government.

Ottawa, Canada  
June 28, 1975

Mr. James J. Macdonell, F.C.A.  
Auditor General of Canada  
151 Sparks Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

Dear Mr. Macdonell:

You have asked us, as professional accountants with experience in government auditing and accounting and with particular experience in the operations of your office, to provide you with our opinion and observations on the appropriateness of the proposed re-organization of the executive structure of your office.

In our opinion your proposed re-organization is a reflection of an organizational philosophy which is suitable to the Office of the Auditor General and appears to give appropriate weight to the currently identified needs of your Office for senior executive officers.

In arriving at our opinion, we have relied to a great extent on our first hand knowledge of your responsibilities and objectives and of the operations of your office which we have developed over the past year. We have also referred to confidential information on the organization of the major public accounting firms in Canada, obtained from our own sources, and we have reviewed certain background documentation and proposed position descriptions supplied by you.

Our more detailed comments and observations are set out in the attached memorandum.

Yours very truly,

Coopers & Lybrand  
Chartered Accountants

# OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA

## MEMORANDUM ON

### PROPOSED ORGANIZATIONAL AMENDMENTS

This memorandum is arranged under the following headings:

	Paragraphs
BACKGROUND .....	1 - 6
DELEGATION OF AUTHORITY TO THE SENIOR EXECUTIVES .....	7 - 10
APPROPRIATENESS OF A HORIZONTAL ORGANIZATION .....	11 - 19
EVOLUTION OF AUDITING STANDARDS .....	20 - 23
DEFICIENCIES IN THE EXISTING ORGANIZATION .....	24 - 28
PROPOSED ORGANIZATION .....	29 - 36

#### BACKGROUND

1. Under the heading of "Checks and Balances" the Report of the Royal Commission on Government organization stated the following:

"The dangers of political patronage in the staffing of the public service, and of irresponsibility in the handling of public money must be recognized, and safeguards must be provided. But the remedies must be sought within a framework which fosters rather than frustrates good management".

2. The Report highlights two essential safeguards: the Civil Service Commission (now the Public Service Commission) and the Auditor General. With respect to the latter, the Report states:

"The other external safeguard rests with the Auditor General, in his responsibility for judging the efficacy of government accounting systems, internal control and audit procedures and other techniques of financial management, and ensuring that public funds are adequately protected against misuse and are legally spent. This function and his duty of disclosing to Parliament and the public any evidence of illegality, irresponsibility and dishonesty in the handling of money, serve as powerful deterrents".

3. The primary objective of the current Auditor General of Canada is to increase the effectiveness of his office within the spirit of the Report of the Royal Commission and within his legislative mandate. His particular sub-objectives are:

(a) to increase his effectiveness as an officer of Parliament by reporting to Parliament in

a manner which will facilitate and expedite effective review of his observations by Parliament or parliamentary committees. Major efforts are being made to ensure:

- that reports are current;
  - that the issues are presented in a manner which enables Parliament to identify clearly what parliamentary action is required, if any, and the appropriateness of the corrective action taken by management;
  - that reports are fully informative without being too lengthy or detailed to be dealt with effectively;
  - that the correction of reported weaknesses is monitored by the Auditor General and re-reported to Parliament only on an exception basis;
- (b) to foster good financial management and control in government by directing a major effort towards the evaluation and identification of weaknesses in financial systems throughout government and drawing these weaknesses to the attention of management and Parliament. (The Auditor General is also making recommendations to management as to appropriate corrective action);
- (c) to exercise leadership in Canada in the development and application of high standards of government accounting and auditing practices;
- (d) to use more effectively the staff resources available to the Office of the Auditor General through improved planning, direction and training and the adoption of modern auditing practices as used by the major public accounting firms.

4. To achieve these objectives, it is vitally important that the experience and judgement of professionals of high quality be brought to bear on the financial management, financial control, accounting and auditing issues facing the Auditor General. The office should have an organizational structure which will both attract and develop professionals of this calibre and which will ensure that maximum effectiveness is obtained from all staff.

5. The success with which the Auditor General exercises his mandate will continue to be dependent upon the competence and judgement of the professionals in his employ. Both the Financial Administration Act and the recommendations of the Independent Committee for the Review of the Office of the Auditor General of Canada (the Wilson Committee) anticipate a high degree of professionalism on the part of the Auditor General and his staff. The Wilson Committee included the following comments in its report:

“Professionalism encompasses many attributes. Above all it implies an independence of spirit and position, an absence of the need to be beholden to any other individual or institution. It connotes a capacity to consider other points of view and to assess their merits; it suggests a sense of detachment and a firm adherence to high standards of both individual conduct and work content. Adherence to these standards assures those who deal with a professional of consistency in his behaviour and relationships. His clients can also be confident that he is fully conversant with the principles and other knowledge that represent his particular discipline, be it law, medicine, engineering or accounting. Thus, it has been suggested that “the vital elements of professionalism include competence, objectivity, integrity and devotion to the welfare of those served, ” while other criteria of professional status relate to “...the existence

of standards and an underlying body of knowledge, the extent of education required, and the fact that the services are of more than ordinary value and complexity". Professionalism, thus understood, is an essential attribute for effective auditing, and it must be a pervasive feature of all Audit Office relationships."

6. The organizations of the major public accounting firms provide a useful analogy for the purposes of determining the organizational approaches which would be most effective within the Office of the Auditor General. The differences which exist in legal responsibilities become immaterial in relationship to the similarities in the objectives at a practical level.

## **DELEGATION OF AUTHORITY TO SENIOR EXECUTIVES**

7. The professional responsibilities of the Auditor General are immense. They include the audit of approximately 110 departments, agencies, Crown corporations and other entities of the federal government now spending in excess of \$40 billion annually as well as the two territorial governments, the United Nations and two international entities. He has important and time-consuming responsibilities related to the proceedings of the Public Accounts Committee. He also is involved in the study and analysis of special developments and financial proposals submitted to him for opinion or comment either by the government, such as the Study of the Accounts of Canada, or by departments as in the case of the Oil Import Compensation Program. The historical rate of growth of government expenditures and fields of activity, the increasing need for special audits and inquiries, as well as the recommendations of the Wilson Committee all indicate that the responsibilities of the Auditor General will continue to increase in the future.

8. If he is to discharge his professional responsibilities effectively, the Auditor General has no alternative but to delegate a great proportion of his responsibilities to his senior executives. These senior executives must be at a level of professional competence which will enable the Auditor General to apply his signature to documents prepared by them with absolute confidence in their professional skills and judgement, and with the knowledge that he will be personally liable for their actions or negligence. They must not be so overburdened with responsibilities that they are unable to apply due care and professional judgement to every assignment.

9. In the major public accounting firms each partner is jointly and severally liable for the actions of all other partners and all professional opinions are signed in the firm name without identification of the particular partner or partners responsible. Senior executives in the Office of the Auditor General should in practice have responsibilities very similar to those of partners in the major public accounting firms. This concept must be subject to the legal fact that the Auditor General alone has the legal responsibility and the authority to give professional opinions. However, each senior executive must exercise the standards of professional care and judgement expected of a partner before any opinion is submitted to the Auditor General for signature.

**10. The Wilson Committee made the following recommendation:**

“Except for his report to the House of Commons and his report on the financial statements of Canada, the Auditor General should be empowered to designate a senior member of his staff to sign on his behalf any report or opinion that he is required to give. Such member should indicate beneath his signature his position in the Office and the fact that he is signing on behalf of the Auditor General.”

**APPROPRIATENESS OF A HORIZONTAL ORGANIZATION**

**11.** All the major national firms of chartered accountants have adopted an organizational approach which can be described as horizontal as distinct from a vertical or hierarchical approach. As an indication of this, the eight largest firms in Canada have an average professional staff to partner ratio of approximately 8 to 1; the lowest being 6 to 1 and the highest 15 to 1. The client mix of particular firms and the economics of the practice are important factors affecting these ratios and probably account for the spread.

**12.** Reasons for a horizontal approach which is reflected in these low partner to staff ratios include the following:

- (a) effective auditing requires the close supervision of subordinates: this is one of the generally accepted auditing standards of both the American Institute of Certified Public Accountants and the Canadian Institute of Chartered Accountants which has stated that:

“The work should be adequately planned and properly executed. If assistants are employed they should be properly supervised”.

- (b) Serious difficulties would arise in the identification and ultimate resolution of problems and in quality control in a hierarchical structure if applied to a professional organization where the work environment involves little repetitive labour and requires initiative and good judgement at all levels of responsibility.
- (c) Audit clients generally expect to receive close personal attention from a partner who has both the authority and judgement to make decisions on behalf of his firm in areas such as standards of financial disclosure and standards of internal control, and who is prepared to provide the shareholders, directors or management of a company with recommendations to improve financial management and control. Senior financial officers of clients expect the audit partners with whom they deal to contribute special professional skills and knowledge at all times.

**13.** The public accounting firms also have specialist partners charged with the responsibility of ensuring that the highest professional standards are maintained in areas such as professional development, professional practice, computer auditing, taxation, securities legislation, business valuations and business failures. In many cases the specialist partners may have little or no permanent professional staff support; they may either be working individually or be drawing on the audit staff for assistance as required. Although the specialist partners frequently act in a consultative role to their audit partners they are usually an integral part of the line management of their firm and bear full partnership

responsibility for the professional standards maintained by the firm in their particular fields of specialization.

**14.** Audit partners are more heavily involved than the specialist partners in directing professional staff and client liaison, and generally demonstrate strong managerial qualities. In addition the audit partners must be intimately familiar with generally accepted accounting and auditing principles and standards, with the financial affairs of each client and with the conditions of the industries in which they operate. For these reasons the audit partners also frequently have specialized knowledge in certain industries, such as insurance, broadcasting, mining, merchandising, or in various types of non-profit organizations such as municipalities and hospitals.

**15.** In the major public accounting firms, there are usually well established systems of quality control in effect among partners to ensure that full advantage is taken of the specialized knowledge that is available and to ensure consistency in professional standards throughout the firm. In this context, the horizontal organization of partners facilitates good communications and quality control: it allows each partner to seek the advice of any other partner who may have specialized knowledge of the particular problem or industry, without involving hierarchical channels of responsibility and communication.

**16.** The horizontal form of organization is equally appropriate for the Office of the Auditor General.

**17.** Senior executives with audit responsibilities must, in practice, have the professional skills to shoulder the full responsibilities of the Auditor General. Senior executives are also required in specialized fields of interest such as professional auditing and accounting standards, professional development and computer auditing. If these specialists are to make their full contribution to the effectiveness of the office, they should have a full share in the responsibility and authority for audit standards and professional opinions.

**18.** A horizontal organization is also desirable if the Auditor General is to obtain the type of professional staff complement which is needed for the office to perform effectively. A good auditor must have the attributes of a professional as set out in paragraph 5, and a university degree has been established as the minimum standard of admission as a student-in-accounts by all of the provincial institutes of Chartered Accountants in Canada. Persons with these attributes will not be attracted to, or satisfied by, or effectively employed in, the lower positions in a hierarchical structure where they are rarely dealing with executives and decision-makers. Development of high quality professional staff can only result from good direction and supervision, a clear career plan or opportunity for advancement, and ever increasing exposure to new responsibilities and challenges. These patterns are most likely to develop in a horizontal type of organization and are well illustrated by the low partner to staff ratios in the major public accounting firms.

**19.** It is also a useful analogy to review the staffing and placement policies of the major public accounting firms. In their staffing practices they generally expect a rapid rate

of progression within the firm and encourage those who do not achieve this progression to consider a future other than in public accounting. The firms frequently make considerable effort to place staff with clients, particularly staff members who may have demonstrated abilities more characteristic of line managers or corporate financial officers than of professional accountants in public practice. This constant advancement and placement of graduates creates the type of stimulating environment and career opportunities which are essential to the vitality, staffing and economics of public accounting firms. It also is a major source of experienced financial talent for the business community. There seems to be an unlimited opportunity for the Office of the Auditor General to develop this pattern in government, provided that it has an appropriate organizational structure and an excellent professional development program.

## **EVOLUTION OF AUDITING STANDARDS**

**20.** Over the past twenty or more years there has been a major shift in generally accepted auditing standards and techniques in most countries. The traditional method of auditing involved the laborious examination of a significant number of accounts and the transactions represented therein with the object of certifying their accuracy, legality and propriety. In order to increase the effectiveness of the audit effort, particularly in the audit of large entities, a systems-based audit philosophy has developed which is now generally accepted by the major groups of professional auditors throughout the world.

**21.** The systems-based audit involves an examination and testing of the reliability of controls to determine either that the system can be relied on to provide complete, accurate and authorized data, or if there are identified weaknesses, the extent to which an audit of transactions is necessary. The evaluation of a system requires a greater degree of professional judgement and supervision than is usually demanded in an audit of transactions, but it is usually far more efficient and effective, particularly in a large entity. The systems-based approach is appropriate in any organization which is large enough to establish an appropriate segregation of duties. The system of control has components such as the manner in which financial responsibilities have been allocated, the way in which financial information is assembled and presented, the physical controls over assets, as well as the checks and balances built into the processing of transactions, accounting records and reports to ensure their reliability.

**22.** The auditing profession is continually developing new techniques for improving the art of systems review and the effectiveness of the profession. The major firms have well developed approaches which integrate the use of internal control questionnaires, flow charting of systems and a programmed examination of accounting records and transactions based on statistical or other criteria.

**23.** The Office of the Auditor General has been performing transaction audits with insufficient emphasis on the adequacy of the systems for controlling these transactions. The Financial Management and Control Study as well as the activities of the Professional Practices and Development Group have been major thrusts towards the review of systems

of financial control. The implementation of a comprehensive, integrated systems approach to auditing throughout the Office will require a major retraining program and a major executive involvement.

## **DEFICIENCIES IN THE EXISTING ORGANIZATION**

**24.** The current positions in the Senior executive group consist of the Auditor General, the Deputy Auditor General, and the following Directors General:

- Departmental Audits
- Crown Corporations and International Audits
- Special Audits and Inquiries
- Professional Practices and Development

**25.** It is evident that the present organization structure for senior executives in the Office does not give adequate recognition to the scope of the actual responsibilities which these individuals are expected to assume. Over the past eighteen months these senior executives are estimated to have contributed an average of approximately 1,200 hours each of overtime, or about 15 hours per week. Under these conditions they have not been able to meet their professional responsibilities in a manner which ensures the maintainance of high standards of quality, good client service and the effective management of resources. In addition, major responsibilities directly assigned to these senior executives have had to be discharged by others. For example:

- The Auditor General has attempted to make sufficient time since his appointment to meet each deputy head in government but has not yet been able to meet this objective.
- The Deputy Auditor General had the assistance of a senior partner of a major accounting firm in carrying out some of his responsibilities with respect to operations of the Office and in the preparation and editing of the Annual Report of the Auditor General to the House of Commons.
- The Director General of Crown Corporations and International Audits has had extensive help with his international responsibilities from the retired Assistant Auditor General, Mr. George Long.
- The Directors General of Departmental Audits and Crown Corporations and International Audits have had to manage jointly more than 250 professional staff on more than 100 assignments. They also have major time involvement with the proceedings of the Public Accounts Committee meetings. In these circumstances they are unable to involve themselves to the extent desirable in maintaining the professional standards of the Office. They are unable to become intimately familiar either with the financial affairs of the organizations which they audit or with the performance of their audit staff and they are forced to play a consultative and

advisory role in many instances where they should be assuming direct responsibility.

- The Director General of Special Audits and Inquiries has had to devote much of his attention to the Oil Import Compensation Program and has had major assistance from a national accounting firm on this program. He has not been able to play a complete role in the Financial Management and Control Study which has been directed and performed by 18 partners from public accounting firms.
- The Director General of Professional Practices and Development has had to concentrate on professional development aspects of the Office. Considerable effort has been directed towards updating professional practices, including the development of modern auditing procedures for the Office and computer auditing, but these efforts require more executive direction if they are to be effectively implemented.

26. The senior executives in the Office also have had insufficient time to devote to the implementation of the Recommendations of the Wilson Committee, to review the recommendations of the Study of the Public Accounts, to consider the means of implementing new auditing standards, to complete meaningful performance evaluations of staff, or to participate in other important professional activities associated with their responsibilities.

27. Under the current and previous organizations, there is evidence that the executive has not been able to provide the degree of leadership and the opportunities for staff development which are desirable in a professional organization. Some employees have been sent to isolated field offices for extended periods of time (years in some cases) and appear to have worked without sufficient direction, supervision, encouragement or job satisfaction. These employees may not have had a fair opportunity to develop their personal or professional skills and a major executive effort is required to maximize their remaining potential as well as to use the full potential of new employees.

28. Many of the several responsibilities now assigned to each senior executive are of major significance to the Office, to the government and to Parliament and should be receiving the full time attention of a qualified senior executive. For example, there is evidence indicating an urgent need to confirm or restate the generally accepted accounting principles for government, to ensure that computer systems in government are under adequate controls, and to improve the professional practices and development in the Office.

## **PROPOSED ORGANIZATION**

29. With the proposed organization, the Office of the Auditor General would have 19 senior executive positions as follows:

Deputy Auditor General .....	1
Assistant Auditor General .....	1
Directors General and Executive Directors -	
Departmental Audits .....	5
Crown Corporations .....	3
Regional Audits .....	1
International Audits .....	1
Financial Management and Control Studies .....	1
Special Audits and Inquiries .....	1
Planning, Reports, P.A.C. Liaison .....	1
Computer Audit .....	1
Public Accounts Audit .....	1
Professional Practices .....	1
Professional Development .....	1
	<u>19</u>

All of the above persons will form a Management Committee. There is also to be an Executive Committee consisting of the Auditor General, the Deputy Auditor General and the Assistant Auditor General, with the Director General of Professional Development acting as Secretary.

30. The Office currently has a professional strength of approximately 300 as compared to a proposed executive complement of 20 including the Auditor General. This ratio of 15 to 1 is equal to that of the national accounting firm with the highest ratio but far exceeds the average of 8 to 1.

31. It is proposed that there should be 10 Directors General exclusively involved in the ongoing audits of the 110 departments, Crown corporations, regional and international entities. Although the great variation in size of these entities is to be recognized (for example the Department of National Defence is many times larger than some of the smaller agencies) some useful generalizations can be developed. It is reasonable to assume that an audit partner in a major public accounting firm would be able to charge in the order of say, 60%, of his time directly to clients and say, 40%, to administrative functions. If each of these proposed Directors General is assigned 11 "clients" and 60% of his time is devoted directly to client affairs, this would indicate a time allocation of between two to three weeks per client each year. This amount of senior executive time would seem to be appropriate for a medium sized government entity. In this time allocation the Director General will need to review the financial affairs of the client entity, discuss any identified problem areas with the client's executives, review the financial statements and audit files, and edit and clear notes for the Annual Report of the Auditor General to the House of Commons.

32. Each of the other seven Director General and Executive Director positions is an area of involvement that requires the full time attention and talents of a specialist at the executive level. All positions demand innovative, qualified persons with the judgement to identify potential problem areas within his area of interest, to develop an effective approach to the problem using the skills of a specialist, to organize, control and complete major

programs and to set, maintain or directly influence the standards of auditing, financial management and financial control throughout government.

**33.** We have reviewed draft copies of the position descriptions for each of the proposed Directors General and Executive Directors. An analysis of these documents indicates that:

- (a) the position descriptions represent a relatively clear and complete identification and allocation of the major responsibilities of the Office;
- (b) each of the positions should be occupied by an individual with the qualifications and authority of a senior executive;
- (c) the executive should as a result of the re-organization have adequate time to exercise the high standards of professional judgement and care which are both expected and required by the Auditor General on every assignment; and
- (d) as a result of the re-organization, the executives should also be able to play a more effective role in the direction, management and professional development of their staff resources.

**34.** The proposed organization is quite consistent with that of the major public accounting firms equating the responsibilities of a senior executive with those of a Partner. It is the intent that each senior executive should have full responsibility for his area of professional interest — which parallels the responsibility of partners. The Management Committee will meet regularly so that all senior executives will be aware of, and will have an opportunity to participate in, the management decisions of their Office — which parallels the type of meetings usually held regularly by partners. Many of the issues put to the Management Committee may be dealt with most effectively by sub-committees.

**35.** We understand that the Executive Committee will assume many of the responsibilities related to administration and planning but will not normally become involved in professional issues unless these are referred to the Executive Committee by the responsible Director-General or Executive Director. This is also quite similar to the functions of the “management committee” of a public accounting firm which is generally made up of selected partners who have been given certain executive authority by the other partners with respect to administration and planning. The “management committee” generally has significant responsibility with respect to professional matters only in special instances which are referred to them by the other partners.

**36.** In summary, all of the available evidence indicates to us that the proposed organization is appropriate to meet the identified needs of the Auditor General.

Appendix E

**RECOMMENDATIONS OF THE INDEPENDENT  
REVIEW COMMITTEE ON THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL**

**The Canadian Auditor General**

1. Separate legislation should be enacted concerning the role, responsibilities and relationships of the Auditor General and the Audit Office. The present Financial Administration Act should be amended accordingly.

**Reporting to the House of Commons**

2. The Summary of Appropriations, Expenditures and Unexpended Balances by Departments included in the Public Accounts should be expanded to include non-budgetary appropriations and expenditures. In reporting on this statement, the Auditor General should say whether or not any individual appropriation has been overexpended and, if any has, he should identify the appropriation and the amount of the overexpenditure.
3. (1) The Auditor General should report annually to the House of Commons
  - (a) on the work of his Office and
  - (b) whether he has received all the information and explanations he requiredand he should call attention to anything resulting from his examination that he considers should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases where he has observed that
  - (i) accounts have not been faithfully and properly kept or public money has not been fully accounted for;
  - (ii) essential records have not been maintained or the rules and procedures applied have been insufficient to safeguard and control public property, to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue and to ensure that expenditures have been made only as authorized; or
  - (iii) money has been expended other than for purposes for which it was appropriated by Parliament or value for money has not been obtained for any expenditure or expenditures,provided that he should not be required to report on matters that, in his opinion, are not significant in the circumstances.
- (2) The Auditor General should examine, in such manner as he deems necessary, the accounts and records of the administration.
4. The Auditor General should continue to use an annual report as his primary reporting vehicle. This report should be issued not later than the end of each calendar year.
5. The Auditor General should have the authority to issue a special report to the House

of Commons on any matter of pressing importance or urgency that, in his opinion, should not be deferred until the issue of his annual report.

### **Reporting on the Financial Statements of Canada**

6. The Public Accounts should include among the main financial statements of Canada a new statement showing changes in financial position during the fiscal year and the causes of such changes.
7. The three main financial statements of Canada should appear together in the Public Accounts along with such notes and explanations as may be necessary.
8. The Auditor General should set out concisely in his reports attached to financial statements appearing in the Public Accounts any reservations he may have and qualify his opinion accordingly.
9. The Auditor General should discuss with the appropriate deputy minister and minister any matters in the financial statements of Canada that he thinks should be changed before they are signed and advise them of the qualifications he proposes to make in his opinion on the statements if such changes are not made.
10. The Auditor General should continue to comment in his annual report to the House of Commons on matters included in the financial statements of Canada and be free to expand on the reasons for any qualification to his opinion that he found necessary to make.
11. When the financial statements are presented together in the Public Accounts, complete with such notes and explanations as may be necessary, the Auditor General should express his opinion on all such statements in one report.
12. The Auditor General should participate in studies of accounting principles for government, whether initiated by the accounting profession or by the Government itself.
13. In reporting on the financial statements of Canada, the Auditor General should express his opinion as to whether they present fairly information in accordance with the stated accounting policies and on a basis consistent with that of the preceding year.
14. The Government should consider the possibility of having one minister responsible for the preparation and the form and content of the Public Accounts.

### **The Audit of Crown Corporations and International Organizations**

15. The Auditor General should audit the financial accounts of all Crown corporations whose expenditures directly affect the budgetary accounts of Canada.
16. The audit of commercially oriented and financially self-sufficient Crown corporations should be conducted either by the Auditor General or by accounting firms, as deemed appropriate in each case.

17. The Auditor General should have the right of access to the financial records and documents of all Crown corporations of which he is not the auditor, as he deems necessary to the fulfilment of his responsibilities as auditor of the accounts of Canada.
18. The board of directors of every commercially oriented and financially self-sufficient Crown corporation should appoint an audit committee.
19. In appointing auditors to a commercially oriented and financially self-sufficient Crown corporation, account should be taken of the recommendation of its board of directors and audit committee.
20. The Auditor General should charge professional fees for audit services, as would be done by accounting firms, to the commercially oriented and financially self-sufficient Crown corporations of which he is the auditor.
21. The Governor in Council should nominate or approve the appointment of the Auditor General to the Board of Auditors of the United Nations and to the audit of international organizations. Such an appointment should be made only after consulting with him as to whether it would be compatible with the performance of his national responsibilities.

#### **Relationships**

22. The Auditor General should not be restrained in his authority to advise appropriate officials of the public service of matters discovered in his examinations; he should in particular have the right to draw problems to the attention of the Treasury Board Secretariat at his own discretion.
23. The Secretary of the Treasury Board should continue to provide the Standing Committee on Public Accounts with a formal response to matters raised in the annual report of the Auditor General.
24. Consideration should be given to changing the Standing Orders of the House of Commons to provide that the annual report of the Auditor General tabled in the House shall be automatically referred to the Standing Committee on Public Accounts and that, if this Committee has not already been organized, it must be so within a reasonable period, say thirty days, after such referral.
25. The Government should give consideration to the appointment, for each appropriation, of an accounting officer who would be accountable for the proper accounting and administration of expenditures made thereunder.
26. The Auditor General should, if the Standing Committee on Public Accounts requests him to do so, lend staff to the Committee to assist it in reviewing his report and in dealing with such other matters as may be referred to it.
27. The Auditor General should continue to play an active role in the International Organization of Supreme Audit Institutions and other bodies of a similar nature.

28. The Auditor General should continue to participate in conferences of Canadian legislative auditors, and should take an active interest in the development of nationally accepted governmental auditing principles and standards.
29. The Auditor General should maintain close relationships with the principal accounting bodies in Canada.

### **Staffing the Audit Office**

30. Except for his reports to the House of Commons and his report on the financial statements of Canada, the Auditor General should be empowered to designate a senior member of his staff to sign on his behalf any report or opinion that he is required to give. Such member should indicate beneath his signature his position in the Office and the fact that he is signing on behalf of the Auditor General.
31. The Audit Office should develop and maintain a high quality professional development program for its personnel.
32. Separate classification and selection standards should be prepared for the professional and paraprofessional staff of the Audit Office to conform with the classifications that the Office recognizes for its own purposes, with broad and overlapping salary ranges.
33. The Auditor General should have the flexibility to retain, on the basis he considers appropriate, whatever types of competence he requires to discharge his responsibilities effectively.

### **Independence**

34. The appointment of the Auditor General and the appointment of a person temporarily to perform his duties during a vacancy in the office should continue to be made by the Governor in Council. Provision should also be made for the appointment by the Governor in Council of a person to perform the duties of the Auditor General in the event of his temporary incapacity.
35. The Auditor General should continue to be appointed to hold office during good behaviour until he attains the age of sixty-five years, and he should continue to be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.
36. The Auditor General's salary should be fixed by statute at a level equivalent to the mid-point of the highest range of salaries paid to persons in the deputy minister classification within the public service.
37. An Auditor General appointed from outside the public service should be given the option of choosing to participate in the pension plan provided for in the Public Service Superannuation Act or in another plan designed for short-service appointees such as the Diplomatic Service (Special) Superannuation Act.

38. The Auditor General should have the right to make a special report to the House of Commons in the event that amounts provided for the Audit Office in the Estimates are, in his opinion, inadequate to enable him to fulfil his responsibilities.
39. The Auditor General should have the authority, within the total dollar limitations established for the Audit Office in appropriation acts, to contract for professional services without the prior approval of the Treasury Board.
40. The Office of the Auditor General should be specifically exempted from the provisions of the Financial Administration Act with respect to the division of appropriations into allotments.
41. An officer of the public service, who is a professionally qualified auditor and who is not engaged in the financial administration of the Government, should be appointed by the Treasury Board as auditor of the Audit Office. In the event that such a person is not available, the services of an accounting firm should be sought.
42. Employees of the Audit Office should continue to be appointed and promoted under the Public Service Employment Act, provided that the Public Service Commission continues to delegate to the Auditor General its authority under the Act, subject to its right to monitor the use made of this delegated authority.
43. The Auditor General should be a separate employer as defined in the Public Service Staff Relations Act.
44. Legislation establishing the Auditor General as a separate employer should contain transitional provisions for the continuation of existing collective agreements applicable to staff of the Audit Office until such time as the staff have taken the necessary votes and a bargaining agent can be certified under the Public Service Staff Relations Act.
45. The Auditor General's right of access to information should be defined, not in relation to the Government's accounts, but in relation to the responsibilities assigned to him.
46. The Auditor General should continue to be empowered to undertake special assignments at the request of the Governor in Council, but should be under no obligation to perform such assignments if they would interfere with his primary responsibilities.
47. The Auditor General should present his reports to the House of Commons through the Minister of Finance who should be required to lay each report before the House within fifteen days of its receipt or, if Parliament is not then in session, within fifteen days after the start of the next session. If the Minister fails to do so, the Auditor General should transmit the report to the Speaker for tabling in the House of Commons.

REPORT OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT  
TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS, FEBRUARY 20, 1975

February 20, 1975

Mr. Lloyd R. Crouse, M.P.,  
Chairman of the Standing Committee  
on Public Accounts,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Crouse:

The purpose of this letter is to advise you of the actions reported to Treasury Board by departments on the matters raised in the 1974 Report of the Auditor General. This is to facilitate the work of your Committee in its review of that Report.

I am pleased to advise that actions have been instigated to resolve matters raised in 31 of the paragraphs contained in the Report. Appendix I explains the nature of the problems and briefly outlines the departmental actions. In this tabulation we have included paragraphs where the action instigated by the departments is not necessarily complete, but where it should be possible for the Auditor General during fiscal year 1975/76 to confirm that the problems have been resolved.

Appendix II lists 7 paragraphs where the problems are being considered as part of the Study of the Accounts of Canada, which, as was reported to the Public Accounts Committee in the fall of 1973, is being conducted jointly by Treasury Board with the Departments of Finance and Supply and Services. It is hoped as a result of this Study that these matters will be resolved in a satisfactory manner.

When appearing as a witness before your Committee in late 1973, I announced that this Study was being initiated and that I hoped to be able to report back on the results of the Study in nine months time. There has been an increase in the time required to conduct the Study but it is now nearing completion. However, prior to finalizing the

report, we plan to provide the Office of the Auditor General and all departments with an exposure draft of the report in order to obtain their views on the recommendations.

There are 13 paragraphs (including paragraph 51 which is also contained in Appendix I because the problems contained in the paragraph are partially remedied), where it will not be possible during 1975/76 to determine whether the action which has been initiated has resolved the problems or where the action required is not readily discernible. We will continue our work with the objective of taking remedial action where necessary.

The remaining 30 paragraphs are introductory or general comments where no action appears to be required.

We have forwarded a copy of this letter with appendices to the Auditor General and have requested his confirmation that the matters dealt with in his Report have been summarized adequately in the appendices. He has so confirmed.

I trust that this information will be useful to you and your Committee in reviewing the 1974 Report of the Auditor General.

Following discussions with the Auditor General's staff, we feel that we have resolved those outstanding observations contained in the 1973 Report that were not specifically considered during your Committee's hearings. We intend to clear the remaining observations that were considered by the Public Accounts Committee following the presentation of the Committee's recommendations to Parliament.

Yours sincerely,

G.F. Osbaldeston.

1974 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
PARAGRAPHS WHICH ARE THE SUBJECT OF THE STUDY OF THE ACCOUNTS  
OF CANADA

PARAGRAPH

PROBLEM

20— <u>Understatement of deficit</u>	The Auditor General points out that the deficit was understated because the previous year's provincial tax credits were included and a transfer from reserve for salary increases was included in revenue.
21— <u>Effect on expenditure and revenue of crediting appropriations and special accounts with certain revenues</u>	Where revenues are offset against expenditures total revenues and total expenditures shown on the Statement of Expenditure and Revenue are understated.
23— <u>Effect on revenue of crediting appropriations and special accounts with certain revenues</u>	Same as paragraph 21.
24— <u>Statement of Assets and Liabilities—Policy</u>	The Auditor General notes exceptions to the policy of including in the Statement of Assets and Liabilities only those assets which are readily convertible or revenue producing and comments on the effect on reported deficits or surpluses.
25— <u>Study of the Accounts of Canada</u>	The Auditor General notes refers to the terms of reference for the Study and identifies the issues raised in previous Reports which the Study will consider.
26— <u>Comments in previous years' Reports not repeated</u>	The Auditor General refers to issues raised in the 1973 Report which will be considered in the Study.
27— <u>Valuation of Assets</u>	The Auditor General notes specific items within the Statement of Assets and Liabilities which are not valued in accordance with the policy.

1974 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
PARAGRAPHS WHERE CORRECTIVE ACTION HAS BEEN INSTIGATED

<u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>	<u>CORRECTIVE ACTION TAKEN AND/OR BEING TAKEN TO RESOLVE THE PROBLEMS</u>
28— <u>Accounts in Arrears</u>  The Auditor General points out that certain loans are in arrears.	Action is being taken to effect recovery where possible. Also, steps are being taken to delete accounts considered irrecoverable. The question of valuation of these assets in the Statement of Assets and Liabilities is being considered in the Study of Accounts.
30— <u>Accounts Receivable—Department of Manpower and Immigration</u>  The Auditor General notes weaknesses in collection procedures and failure to delete uncollectable accounts.	A complete analysis of the outstanding accounts has been made and systematic collection procedures established. Action has been initiated to delete uncollectable accounts. The question of valuation of these assets in the Statement of Assets and Liabilities is being considered in the Study of Accounts.
31— <u>Accounts Receivable—Department of National Defence</u>  The Auditor General notes errors in the amount of accounts receivable because of failure to issue invoices during the year for the supply of goods and services, mentions a number of long outstanding accounts, and comments on lack of control on refunds due on contracts.	Action has been taken to invoice the amounts reported and control procedures on contract refunds have been instituted.
33— <u>Capital budgets of Crown corporations not tabled in Parliament</u>  The Auditor General notes the failure to comply with the Financial Administration Act respecting the tabling of the capital budgets of the National Harbours Board, the St. Lawrence Seaway Authority and the Export Development Corporation.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. The 1972 capital budgets of the National Harbours Board and the St. Lawrence Seaway Authority were tabled in Parliament on December 18, 1974. Steps have been taken to prevent a recurrence of this omission.</li><li>2. The capital budget of the Export Development Corporation was tabled on October 1, 1974.</li></ol>
34— <u>Pilotage Authorities</u>  (a) The Auditor General notes that the Pilotage Authorities were unable to comply with the deadline date specified in the Pilotage Act for the submission of annual reports to the Minister, and as well failed to comply with the Financial Administration Act respecting the tabling of capital budgets.  (b) The Auditor General notes serious weaknesses in tendering procedures in the Atlantic Pilotage Authority and the award of a contract in a conflict of interest situation.	<p>Steps are being taken to table the capital budgets. <u>Amendments to the legislation are being considered.</u></p> <p><u>Action has been taken to amend bylaws and issue a manual of policies and procedures which correct the weaknesses identified and establish a clear policy for dealing with conflict of interest situations.</u></p>

35— Unusual loss on a partnership operation

The Auditor General points out that no provision has been made in the accounts of the corporation for losses incurred on a partnership operation of a television station by a wholly owned subsidiary.

The wholly owned subsidiary acquired its partner's interest on June 27, 1974 and provision has been made in the 1974-75 budget of the Corporation to cover the net operating cost of the subsidiary.

38— Irregular charge to Canadian Livestock Feed Board Account

The Auditor General points out that this Account could not be properly charged with certain payments since they did not relate to the purchase of feed grain and consequently an appropriation should be sought to reimburse the Account.

It is intended to include this item in final supplementary estimates for 1974-75.

39— Amounts borrowed from outsiders to finance a National Harbours Board capital project

The Board obtained funds from an outside source without parliamentary authority.

The funds provided by the Province are identified in the 1975-76 Estimates and parliamentary authority to obtain outside financing is being sought.

40— National Museums of Canada—Grants and contributions

The Auditor General points out that advance payments were made without proper authority and no accounting has been made of a large portion of the contributions.

A full audit of all contributions is in process and future contributions will be made on a progress payment basis.

42— Royal Canadian Mint profits not transferred to revenues of Canada

The Auditor General points out that the revenues of Canada are understated because the profits of the Mint have not been paid to the Consolidated Revenue Fund as required by the Royal Canadian Mint Act.

These profits were transferred to the Consolidated Revenue Fund in December 1974.

44— Uranium Canada Limited financial statements not issued

The Auditor General notes that 1973 financial statements have not been issued due to a delay in verifying inventories.

A physical inventory has been satisfactorily completed and the financial statements have been released.

47— Improper charge to 1973-74 appropriations

The Auditor General points out that payments were made out of the 1973-74 Appropriation for goods delivered after April 1, 1974 which is contrary to the Financial Administration Act.

In the future the department will only charge the appropriation with goods received prior to the fiscal year-end.

48— Working capital advance exceeded

The Auditor General points out that the Central Microfilm Revolving Fund drew funds from the Consolidated Revenue Fund in excess of its authority.

Authority to increase the amount of the fund has been sought in 1974-75 Estimates.

49— Irregular charge to 1973-74 appropriation

The Auditor General points out that cheques were drawn and charged to the appropriation but not released until title to parcels of land passed on closing in May and June 1974. This is contrary to the Financial Administration Act.

Departmental officers have been made aware of the errors of non-compliance.

50— Overpayments of adjustment assistance to Uganda refugees

The Auditor General points out that deficiencies in administration resulted in significant overpayments.

Steps were initiated to correct the weaknesses and recovery action is continuing on all overpayments established.

51— Ex gratia payments to members of the Canadian Forces

The Auditor General points out that ex gratia payments should have been reported in the Public Accounts as requested by the Public Accounts Committee and questions the legality of delegation authority to make ex gratia payments.

Action has been taken to prevent this omission occurring again.

53— Loss of public property at international philatelic exhibition

The Auditor General points out that deficiencies in security procedures resulted in the loss of certain philatelic items and other equipment at an international exhibit in Munich.

A committee has been established to review the situation and recommend improved procedures where required. The report of this Committee has been finalized and will be tabled on January 31, 1975.

56— Excess fees paid to retired public servants and members of the Canadian Forces employed by the Department of National Defence under personal service contracts

The Auditor General points out that many personal service contracts may be invalid because their terms result in an employer-employee relationship.

A review of all contracts is underway to ensure such a relationship is not allowed to occur.

58— Special services provided by the Department of National Defence

The Auditor General points out deviations from department policy relating to charging for services provided to other departments.

Action is underway to develop guidelines to deal with the situations described.

59— Overdrawal of rations

The Auditor General points out that the cost of rations for the contingent of the U.N. forces in Cyprus were in excess of the authorized scale.

Improved controls have been instituted and charges now are made for meals provided to persons not on ration strength. Action is underway to develop and publish standard operating procedures for rationing in Cyprus.

61— Delays in issuing assessments and inadequate liaison between divisions of the Department of National Revenue (Taxation) resulting in loss of revenue to the Crown

The Auditor General points out the loss of revenue to the Crown because of:

- (1) Lack of communication between divisions of the department;
- (2) Lack of legislation which would prevent the transfer of assets beyond the reach of the department.

- (1) Administrative procedures have been revised to correct the weaknesses in communication;
- (2) Legislation to strengthen the department's position has been proposed.

62— Post Office retail activities

The Auditor General questions whether the Post Office Act provides for the sale of non-

Enabling legislation has been proposed and awaits Cabinet approval and an accounting system is

postal related items and comments on inadequate accounting records.

being developed.

63— Increased costs due to delay in awarding contract

The Auditor General comments that delays in awarding a contract resulted in higher prices than originally quoted.

Procedures have been revised to eliminate undue delays in awarding contracts in future.

65— Deficiencies in financial controls for the Maritime Pollution Claims Fund

The Auditor General points out a number of deficiencies in the administration and financial control of the Fund.

Present legislation is under review to correct deficiencies and action to improve procedures is underway.

66— Recovery of capital expenditures credited to operations

The Auditor General points out that under certain agreements with major users of public wharves, the users contribute over a period of time to the cost of establishing these facilities. He notes that in some cases this revenue is credited to operations and in others is paid to the CRF and questions the authority to use revenue from capital expenditures for operating purposes.

Steps are being taken to ensure uniformity in accounting for revenue and the question of crediting revenue derived from capital expenditures to operations is being considered in the Study of Accounts.

67— Increased costs due to delay in accepting tenders

The Auditor General comments on additional costs incurred on a contract because of a delay in obtaining Treasury Board approval.

The delay was due to an oversight and steps have been taken to avoid any recurrence.

68— Cancellation of debts arising from overpayments of allowances to veterans

The Auditor General questions the legality of cancelling debts created prior to the effective date of amendments to the War Veterans Allowance Act.

Action now has been taken to delete the debts on the grounds of expediency in accordance with Deletion of Debts Regulations.

69— Suspension of recovery of War Veterans Allowance overpayments

The Auditor General notes that recovery of overpayments has been suspended temporarily pending a detailed review of all accounts.

All accounts are being reviewed and recovery action resumed where hardship will not ensue. Other accounts will be deleted.

77— Failure to recover the full cost of pilot training

The Auditor General points out that the full cost of pilot training for foreign countries is not recovered and cost identification systems are inadequate.

Action is underway to investigate the feasibility of instituting a cost recording system.

78— Errors in Public Service Superannuation Account pension calculations

The Auditor General comments on the high incidence of error in pension calculations.

Action is under way to automate the system and introduce improved control procedures.

80— Accounts of the National Museums of Canada

The Auditor General points out certain weaknesses in internal control and accounting procedures.

Action is under way to correct the procedural weaknesses noted.

REPORT OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT  
TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS, JUNE 26, 1975

FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE  
1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PARAGRAPHS REQUIRING FURTHER ACTION

<u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>	<u>ACTION</u>
<p>47 - <u>Reduction of Contract Cost Over-Run by Application of Revenue</u></p> <p>The Auditor General notes that substantial interest and revenue has been applied by the Canadian Commercial Corporation to reduce cost over-run on a ceiling price contract for aircraft instead of being paid into the Consolidated Revenue Fund.</p>	<p>Representatives of the Treasury Board Secretariat plan to arrange a meeting between the respective legal advisers in an attempt to resolve these matters.</p>
<p>48 - <u>Improper Retention of Public Money</u></p> <p>The Canadian Commercial Corporation retained funds from sale of aircraft to foreign countries and applied the proceeds towards acquisition of other aircraft and related materials required by DND, rather than depositing funds in CRF.</p>	
<p>84 - <u>STOL Aircraft Development</u></p> <p>The total cost of three associated development programs is not apparent because the several elements are not brought together in the Public Accounts.</p>	<p>The recommendation is not in accord with the present format for presenting information in the Estimates or Public Accounts. In view of the multiplicity of end products in various programs that are related the application of the principle could result in very unwieldy accounting and reporting practices. This point will require further discussions between the officers of TBS and the Auditor General's staff.</p>
<p>85 - <u>Acquisition of Radio Engineering Products Limited as Satisfaction of Debts due the Crown</u></p> <p>The Auditor General points out that the company which was acquired as satisfaction of debts due the Crown incurred a loss of \$5.4 million for year ended July 30, 1972 and was insolvent to the extent of \$3.6 million.</p>	<p>The Public Accounts Committee has deferred action pending finalization of litigation on this matter.</p>

FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE  
1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PARAGRAPHS WHERE SATISFACTORY CORRECTIVE ACTION IS BEING TAKEN

<u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>	<u>ACTION</u>
24 - <u>Advances, Loans, Investments - Domestic - Loans to and Investments in, Crown Corporations - National Harbours Board -</u>	
The Auditor General points out that there is little prospect of the Board being able to meet its principal and interest obligations, consequently the investment shown on the Statement of Assets and Liabilities is overvalued.	The question of valuation of investments in Crown Corporations shown on the Statement of Assets and Liabilities is a subject examined in the Study of the Accounts.
25 - <u>Advances, Loans, Investments - Domestic - Loans to, and Investments in, Crown Corporations - Atomic Energy of Canada -</u>	
The Auditor General made a qualification on the valuation of the investment shown on the Statement of Assets and Liabilities as it is unlikely that the Crown will fully recover its investment.	The question of valuation of investments in Crown Corporations shown on the Statement of Assets and Liabilities is a subject examined in the Study of the Accounts.
50 - <u>Certification of the Accounts and Records of the National Harbours Board</u>	
(c) deck cargo is not taken into consideration in assessing Harbour dues	(c) The Board has examined this matter and it is of the opinion that this would result in diversion of cargo to foreign ports as the foreign ports do not assess these fees. Consideration is being given to amending the regulations of the Board.
(d) extent to which NHB land has been taken over by CN and PQ has not been determined and accounts receivable have not been set up.	(d) There has been recent contact made with the Province of Quebec, with a view to obtaining an overall settlement on this matter.

68 - Duplicate Payment of Disability Pensions Under Superannuation Acts and Canada Pension Plan

Annuities payable under Superannuation Acts are not always reduced when recipient becomes entitled to retirement pension on disability pension under C.P.P. because the C.P.P. Act does not allow information to be provided to Superannuation plans to avoid duplicate payments.

- (1) Canada Pension Plan Regulations have been amended to allow the administration of Superannuation Acts access to information.
- (2) Amendments to the Superannuation Acts have received first reading in the House on Feb. 17, 1975.
- (3) Agreement has been reached with the Province of Quebec to allow release of information from the Quebec Pension Plan.

79 - Federal Land and Other Assets Occupied and Used by the Province of Quebec in the Montreal - Longueuil Area

Reference is made to financial and legal problems encountered by Canada in respect of Federal Lands and other assets occupied by the Province of Quebec.

A proposal for settling this matter has been made the Quebec Government and it is understood that they are presently considering it.

83 - Taxation on Recaptured Capital Cost Allowance with Respect to Vessels Sold

The Auditor General questions whether tax concessions stimulate ship construction or conversion when only a portion of funds in escrow accrue to the benefit of persons who have vessels constructed or converted.

The program is to expire on June 30, 1975. The department has stated that a report concerning the program's operations and effectiveness will be available by August 31, 1975.

89 - Inadequate Control over Advance Payments Made under Contract

The Auditor General refers to weaknesses in internal control procedures which make it impossible to verify the correctness of advance payments made to foreign governments by the Department of National Defence.

Recording and control systems for advance payments made under contracts are being brought up to date. Each contract is now reconciled at completion.

90 - Inadequate Control over Supply Items

The Auditor General was of the opinion that there were inadequacies in the supply system and that further efforts should be made to identify and dispose of excess holdings.

A number of steps have been taken to obtain significant improvements in this area. The Auditor General's office has indicated that they are satisfied positive steps are being taken to resolve this matter and are monitoring progress.

95 - Late Delivery Penalty Clauses

Breakdown in Supply and Services contracting procedures relating to the use of penalty clauses including the failure to incorporate penalty clause in a contract based on a tender including such a provision.

The question of late delivery penalty clauses has been considered in revising the T.B. policy and Guidelines on contracting in the Government of Canada which is expected to be published shortly.

96 - Special Services Provided by the Department of National Defence

Services were provided by DND without fee or full recovery of costs and it is pointed out that it is not clear what costs the Minister is expected to recover.

The Department has done substantial work to establish procedures governing provision of services or benefits to non-Defence agencies. The Office of the Auditor General has indicated that there is a very significant reduction in services provided without adequate recovery.

100 - No Provision in the Excise Tax Act for Cancellation of Wholesalers Licence when Nature of Business Changes

If provisions on which wholesalers licence was issued no longer exist, there is no provision in the Act to authorize cancellation of the licence.

This matter is being considered in the context of the Commodity Tax Review, which is underway.

102 - Insufficient Penalty for Late  
Payment of Income Tax

The Auditor General suggests that the imposition of a penalty in excess of 6% on taxes paid after due date would assist in the collection of accounts.

Action to allow changing interest rates by regulation is being taken. The CPP was amended effective January 1, 1975 to this effect and amendments to the UIC Act received first reading in January 1973 but have not yet been re-introduced.

103 - Income Tax Owed by Non-residents

The Auditor General notes the problem of collecting income tax from non-residents and suggests that it is aggravated in that persons emigrating are not required to obtain a tax clearance before departure and by the lack of reciprocal agreements with other countries.

The question of confidentiality of tax information is under consideration by representatives of Justice, National Revenue - Taxation and Finance. One of the points under consideration is the publication of the names of tax-payers whose accounts are written off.

116 - Errors in Public Service Super-  
annuation Account Pension and  
Contribution Calculations

There was a high incidence of errors in pension and contribution calculations.

Action taken to improve procedures have not totally resolved this problem. Steps are being taken to examine the Act and Regulations to simplify the requirements with a view to overcoming the difficulties.

171 - (1972 Report)  
Corporate Manipulations to Avoid  
Payment of Income Tax

The Auditor General noted that there is a need for more stringent control to prevent manipulations designed to avoid payment of income tax by transfer of assets outside of Canada.

This point is similar to that contained in Paragraph 103 of the 1973 Report. A joint departmental committee is reviewing the confidentiality of tax information and is considering the possibility of publishing the names of tax-payers whose accounts are written off.

FOLLOW-UP TO THE PROBLEMS RAISED IN THE  
1973 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PARAGRAPHS WHERE NO FURTHER ACTION  
APPEARS TO BE REQUIRED

<u>PARAGRAPH NUMBER AND PROBLEM</u>	<u>ACTION</u>
41 - <u>Accounts Receivable - Department of National Defence</u>	
The paragraph raised the following matters:	
Internal control procedures and follow-up of accounts require strengthening with responsibilities being clearly defined.	A program to improve controls has now been completed.
He also noted that there were long outstanding accounts (due from United Nations for peace keeping operations in Congo, Mideast and Cypress, international commissions for supervision and control in South East Asia and from provinces for assistance).	The long outstanding accounts are reviewed periodically and efforts to realize payment are taken as circumstances permit.
51 - <u>Amounts Borrowed from Outsiders to Finance NHB Capital Projects</u>	
Despite the fact that the Board lacks authority to borrow from other than Department of Finance it obtained funds from two outside sources which were not covered by parliamentary authorizations.	Parliamentary authority has been obtained in the 1975/76 Vote.
54 - <u>Weakness in Control of Defence Industry Productivity Program</u>	
Agreements have omitted standard terms and conditions respecting the sharing of proceeds from sales of prototypes which resulted in loss of revenue.	All Defence Industry Productivity contracts now contain such clauses.

55 - Internship Salaries Improperly  
Retained by Canadian Forces  
Medical Officers

The Auditor General reports that Canadian Forces medical officers were receiving salaries from civilian hospitals where they were serving their internship in addition to their service pay.

Recovery procedures have been instituted against the students concerned and administrative procedures have been strengthened to effectively control this situation in the future.

56 - Shared Costs under Assistance  
Contracts not Verified

The Auditor General points out that payments are made to contractors on cost reimbursable or shared cost contracts where adequate supporting documents were not available to allow certification of the costs by Government auditors.

A procedure has been established whereby Audit Services Bureau visit the offices of contractors, entering into agreements for the first time under this program, to ensure adequate accounting records are maintained which would substantiate costs.

59 - Canadian Forces Base Summerside,  
P.E.I.

As the base is kept open because of the impact closure would have on the economy of P.E.I., any costs in addition to those necessary for DND function are applied to a purpose not authorized by Parliament.

No further action is warranted.

60 - Failure to Recover Full Cost  
of Pilot Training

DND has not recovered the full cost of pilot training provided to foreign countries.

More definitive cost estimates of actual individual trainee costs under pilot training programs have been developed and these estimates are being used in negotiations.

62 - Savings not Realized

Transportation savings not realized by Post Office because of concern for providing transportation services to community, therefore excess costs represent a subsidy to public transportation which is not within the authority provided by Post Office Act.

The contract with the transportation company was terminated on May 12, 1975.

72 - Governor General's Special Warrants

Payments provided for by Governor General's special warrants did not meet the test of being urgently required for the public good as stipulated by Section 23 of FAA.

No further action is warranted.

77 - Grants Paid prior to Parliamentary Approval

Treasury Board permits payment of some grants in aid from contingency vote 5 without the prior approval of Parliament. The Auditor General thinks it desirable for the House to express an opinion on the policy being followed.

All grants paid initially from the Contingencies Vote are later included in Supplementary Estimates for the consideration of Parliament and a notation is made in the Supplementary Estimates that the "Funds were provided from the Treasury Board Contingencies Vote to pay for this item".

86 - Local Initiatives Program

- (1) Weaknesses in administration of program including approval of projects which did not comply with established objectives and criteria of the program.
- (2) Weaknesses in the administration of projects.

The department has taken the following actions to attain improvement:

- (1) Monitoring techniques by departmental officers have been improved;
- (2) more detailed instructional books and kits for maintaining proper financial records provided to sponsors;
- (3) regulations on use of sub-contractors specified; and
- (4) selection of projects largely made the responsibility of community advisory groups.

The Office of the Auditor General has indicated substantial improvement has taken place in this program.

91 - Unsuccessful Assembly of Fuses

Non-productive expenditure as a result of Canadian Arsenals Ltd.'s unsuccessful attempt to assemble fuses.

No further action required.

92 - Higher Cost of Procurement in Canada

Government policy to pay a premium of not more than 10% for Canadian manufacture was exceeded for production of recent motors.

No further action required.

The Auditor General questioned whether the premium cost should be borne by DND since the responsibility of maintaining the defence capability is the responsibility of DSS.

101 - Interest Charged on Reassessment

When reassessment results in upward adjustment of tax payable, in calculating interest the department deducts any overpayment in tax at the time of filing from the additional tax payable on reassessment, even though a refund has been made of the apparent overpayment at time of filing.

Departmental legal opinion is that the procedures of the department are in accordance with Section (6)(c) of the Income Tax Act. Also a study was carried out to determine if taxpayers were handling their accounts to reduce interest charges and the study failed to disclose any instances of abuse.

In view of the results of this study the Auditor General agrees that no further action is necessary at the present time.

110 - Cost of Unused Accommodation

The Auditor General discloses a number of instances where rental was paid for accommodation that was not used.

No further action required.

113 - Opportunities for Youth

The Auditor General comments on inadequate accounting records, payments to participants in excess of guidelines and weaknesses in administrative practices at the project level.

More detailed instructional books and kits for maintaining proper financial records have been provided to sponsors.

The Office of the Auditor General have noted significant improvement in this program.

115 - Acquisition of Electric Typewriters

The Auditor General points out the increased purchases of electric typewriters with inter-changeable-type, which according to a DSS study cost over 1/3 more than the lowest priced high quality electric machine and can be justified in only 10% of typing situations.

DSS issued a study on electric typewriters which is updated annually in order to give departments the latest information on technical developments and on total costs. The study includes the technical features of each model of electric typewriter presently available off Standing Offers arranged by DSS to allow for a comparison between models and manufacturers to assist the customer to make the best selection.

The Auditor General's Office are satisfied that this action will allow departments to make purchases which are justifiable.

117 - Contracting for Aircraft Repair and Overhaul without Competition

The Department of Supply and Services awarded contracts for repair and overhaul of aircraft engines without the invitation of competitive tender resulting in a premium cost estimated at 10%.

Contracts for 1974/75 and 1975/76 awarded on the basis of competitive bids.









Rapport de  
l'Auditeur Général du Canada  
à la Chambre des communes

pour l'année financière terminée  
le 31 mars 1975





Rapport de  
l'Auditeur Général du Canada  
à la Chambre des communes

pour l'année financière terminée  
le 31 mars 1975

© Droits de la Couronne réservés  
En vente chez Information Canada à Ottawa, K1A 0S9  
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX  
1683, rue Barrington

MONTRÉAL  
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA  
171, rue Slater

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
393, avenue Portage

VANCOUVER  
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: Canada: \$5.00  
Autres Pays: \$6.00

N° de catalogue FA1-1975 (2 vols.)

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada  
Ottawa, 1975



AUDITOR GENERAL OF CANADA

AUDITEUR GÉNÉRAL DU CANADA

OTTAWA, le 28 novembre 1975

L'honorable Donald S. Macdonald, C.P., député  
Ministre des Finances

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, lequel doit être déposé à la Chambre des communes en conformité de l'article 61(2) de la Loi sur l'administration financière, S.R. c. F-10. Le Supplément à mon Rapport, publié sous couverture distincte, en fait partie intégrante.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

l'Auditeur général du Canada

A handwritten signature in cursive script, reading "J. Macdonald", with a horizontal line underneath.



# TABLE DES MATIÈRES

Partie		Paragraphe	Page
I	INTRODUCTION	1.1	1
II	QUESTIONS D'IMPORTANCE ET D'INTÉRÊT PARTICULIERS		3
	Étude de la gestion et du contrôle financiers	2.2	3
	Rapport du Comité indépendant de révision	2.17	9
	Organisation et dotation en personnel du Bureau	2.21	11
	Activités du Comité permanent des comptes publics	2.25	12
	Orientation vers une vérification de systèmes	2.28	13
	Étude des Comptes du Canada	2.29	14
III	ORGANISATION ET FONCTIONS DU BUREAU DE LA VÉRIFICATION		
	Activités de vérification	3.1	15
	Organisation et perfectionnement	3.3	16
	Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics	3.14	22
	Normes professionnelles	3.15	22
	Attestations et rapports de vérification	3.16	23
	Vérification des organismes internationaux	3.19	26
	Vérifications spéciales et enquêtes	3.20	26
	Étude de la gestion et du contrôle financiers	3.21	27
	Réunions des vérificateurs législatifs	3.24	28
	Dépenses du Bureau de la vérification	3.25	28
IV	LES ÉTATS FINANCIERS DU CANADA POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1975, ÉTABLIS PAR LE RECEVEUR GÉNÉRAL ET INCLUS DANS LA SECTION 2 DES COMPTES PUBLICS DU CANADA		31

Partie	Paragraphe	Page
Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère		32
État des dépenses et des revenus		34
Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés		36
État de l'actif et du passif		38
LA PORTÉE ET LES MÉTHODES DES COMPTES PUBLICS POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1975, ÉTABLIES PAR LE RECEVEUR GÉNÉRAL ET INCLUSES DANS LA SECTION 1 DES COMPTES PUBLICS DU CANADA		41
LE COMPTE DU FONDS DES CHANGES		
État de l'actif et du passif au 31 décembre 1974		48
V COMMENTAIRES DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL CONCERNANT LES ÉTATS FINANCIERS DU CANADA		
<b>Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère</b>		
Commentaire général	5.1	51
Remboursement de dépenses des années précédentes-Département d'État chargé des Affaires urbaines	5.2	51
<b>État des dépenses et des revenus</b>		
Commentaire général	5.3	51
<b>Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés</b>		

Partie	Paragraphe	Page
Commentaire général	5.4	52
Montants non dépensés reportés	5.5	53

## État de l'actif et du passif

Commentaire général	5.6	54
Inscription d'éléments d'actif douteux	5.7	55
Soldes non déboursés d'affectations à des comptes spéciaux	5.8	60
Excédents ou déficits non déclarés des fonds renouvelables	5.9	61
Comptes à recevoir-compte d'ordre	5.10	62

## Autres sujets d'intérêt

Publication des conventions comptables	5.11	64
Étude des comptes du Canada	5.12	64

## VI COMMENTAIRES SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET LES EXPLOITATIONS DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ORGANISMES

Énergie atomique du Canada, Limitée-Valeurs comptables de centrales nucléaires prototypes excédant les valeurs estimatives réalisables	6.2	66
Énergie atomique du Canada, Limitée-Défaut de comptabilisation de l'intérêt couru sur des emprunts obtenus du Canada	6.3	66
Société Radio-Canada et Commission de la Capitale nationale-Intérêts courus non inscrits dans les livres	6.4	67
Corporation commerciale canadienne- Dépassement du coût contractuel considéré comme un actif	6.5	67
Société du crédit agricole-Défaut de provision pour pertes estimatives sur les prêts	6.6	67
Commission de la Capitale nationale- Immobilisations dont la valeur comptable est supérieure à la valeur réalisable à la vente	6.7	68

Partie	Paragraphe	Page
Conseil des ports nationaux–Obligation indéterminée pour les paiements d'intérêt	6.8	68
L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent–Dérogation aux dispositions de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	6.9	68
L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent–Insuffisance de provision pour la dépréciation des immobilisations	6.10	69
Uranium Canada, Limitée–Retard de la présentation d'états financiers	6.11	70

**VII RAPPORT DES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES EN CONFORMITÉ AVEC L'ARTICLE 61(1)a) A f) DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE**

**Article 61(1)c) qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement**

Dépenses en excédent d'un crédit imputées à un autre crédit	7.1	71
Imputations irrégulières à un crédit	7.2	71
Dépassement de la limite des avances de fonds de roulement	7.3	71

**Article 61(1)e) qu'il y a eu déficit ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un**

Pertes par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un	7.4	73
Acceptation de chèques falsifiés pour l'achat de timbres-poste	7.5	74

**Article 61(1)f) qu'un mandat spécial a autorisé le paiement d'une somme d'argent**

Mandats spéciaux du gouverneur général	7.6	74
--	-----	----

VIII AUTRES CAS QUI, D'APRÈS L'AUDITEUR GÉNÉRAL  
DOIVENT ÊTRE PORTÉS À LA CONNAISSANCE  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES EN CONFORMITÉ  
AVEC L'ARTICLE 61(1) DE LA LOI SUR  
L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Frais supplémentaires découlant de retards dans l'acceptation d'une offre	8.1	77
Vérification par le Ministère, des comptes des missions à l'étranger	8.2	77
Paielements effectués au titre de cours de langue non suivis	8.3	78
Imputation irrégulière à un crédit de 1974-1975	8.4	78
Irrégularités dans les dépenses de publicité	8.5	78
Revenus imputés irrégulièrement aux crédits de 1974-1975	8.6	80
Manque de conformité aux Règlements sur les avances comptables	8.7	81
Montant d'intérêt insuffisant versé au compte du Régime de pensions du Canada	8.8	82
Achat en trop des timbres de tabac	8.9	83
Surplus d'étiquettes de l'année de distillation des spiritueux	8.10	83
Contrats passés et versements effectués de façon irrégulière	8.11	84
Augmentation des frais relatifs aux locaux loués	8.12	84
Coûts de locaux loués non terminés	8.13	85
Dépenses relatives à des locaux inoccupés	8.14	86
Interruption du nouveau système de paie	8.15	88
Fonds renouvelable de la production de défense-Surestimation de la valeur du stock	8.16	88
Allocations versées à des anciens combattants qui n'y ont pas droit	8.17	89
Deniers publics servant à acquitter les dettes que des bénéficiaires d'une allocation d'ancien combattant ont envers la Couronne ou d'autres personnes	8.18	91

Partie	Paragraphe	Page
IX	VÉRIFICATIONS SPÉCIALES ET ENQUÊTES	
	Étude de la gestion et du contrôle financiers	9.2 93
	Programme d'indemnités visant les importations de pétrole et de produits pétroliers	9.3 93
X	ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS	
	Budget des dépenses et Comptes publics (Chapitre II)	
	Budget des dépenses	10.6 99
	Comptes publics	10.7 100
	Affectation des ressources (Chapitre III)	
	Communication des priorités et des objectifs gouvernementaux	10.9 101
	Attribution de la responsabilité des prévisions de programme	10.10 102
	Teneur des présentations de prévisions de programme	10.11 102
	Évaluation des programmes permanents	10.12 103
	Examen des besoins en personnel	10.13 103
	Qualité de l'information	10.14 103
	Communication du détail des méthodes et des décisions	10.15 104
	Analystes de programmes	10.16 105
	Description des méthodes	10.17 105
	Apprentissage des méthodes	10.18 105
	Revenus non fiscaux	10.19 106
	Contrôle budgétaire (Chapitre IV)	
	Emploi des affectations	10.20 106
	Nécessité de la comptabilisation des engagements	10.21 106
	Contrôle au moyen de rapports financiers périodiques	10.22 107
	Utilisation des données non financières	10.23 107
	Approbation centralisée des systèmes	10.24 108

Partie	Paragraphe	Page
Contrôle budgétaire centralisé	10.25	108
Systèmes comptables (Chapitre V)		
Système comptable général du ministère des Approvisionnements et Services	10.26	108
Système de paie du M.A.S.	10.27	109
Contrôles financiers (Chapitre VI)		
Contrôle des dépenses	10.28	110
Contrôle de la paie	10.29	111
Contrôle des revenus, des comptes à recevoir et des stocks	10.30	111
Responsabilité de l'amélioration des contrôles financiers	10.31	111
Vérification interne (Chapitre VII)		
Efficacité des vérifications internes	10.32	111
Personnel financier		
Administration financière au sein du gouvernement	10.33	112
Dotation en personnel de la fonction financière	10.34	112
Leadership de l'administration financière	10.35	113
Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères (Chapitre IX)		
Structures de l'organisation des ministères	10.36	113
Direction et orientation internes	10.37	114
Etendue des attributions du personnel financier	10.38	114
Nomination des agents financiers	10.39	115
Besoin d'une direction centrale plus ferme (Chapitre X)		

Partie	Paragraphe	Page
Consolidation des responsabilités centrales	10.40	116
<b>XI COMMENTAIRES SUR DES SUJETS TRAITÉS DANS LES RAPPORTS DES ANNÉES ANTÉRIEURES</b>		
Rapport du Secrétariat du Conseil du trésor	11.2	119
Paiements relatifs à la réduction des stocks de blé et programme de primes aux cultures herbagères	11.4	120
Méthodes inadéquates de comptabilité et de contrôle financier des bureaux de district	11.5	120
Méthodes inadéquates de comptabilité touchant les crédits et les caisses des bandes indiennes	11.6	121
Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne	11.7	122
Imposition de l'amortissement récupéré à la vente d'un navire	11.8	122
Programme d'initiatives locales	11.9	123
Paiements en trop de l'aide à l'adaptation des réfugiés ougandais	11.10	124
Rations supplémentaires	11.11	124
Subventions pour soins dentaires aux personnes à charge	11.12	126
Paiement excessif d'intérêt au Fonds de bienfaisance de l'armée	11.13	127
Compte des Musées nationaux du Canada	11.14	128
Erreurs dans le calcul des cotisations et des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique	11.15	129
<b>XII RAPPORT DU COMITE INDÉPENDANT DE RÉVISION</b>		
Mesures prises suite aux recommandations	12.2	131

A	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE— PARTIE VII ET EXTRAIT DE LA PARTIE VIII	137
B	RECOMMANDATIONS (23 à 26 inclusivement) DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION QUI SONT D'UN INTÉRÊT PARTICULIER POUR LA CHAMBRE DES COMMUNES ET LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	141
C	RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES	148
D	RAPPORT SUR LA RÉORGANISATION PROPOSÉE	155
E	RECOMMANDATIONS DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION SUR LES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA	168
F	RAPPORT PAR LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 20 FÉVRIER 1975	174
G	RAPPORT PAR LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 26 JUIN 1975	181



**RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL**  
**À LA CHAMBRE DES COMMUNES**  
**POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1975**

**I**

**INTRODUCTION**

**1.1** La Partie VII de la Loi sur l'administration financière, *S.R., c. F-10* art. 56 à 65, expose les principales fonctions et attributions de l'Auditeur général du Canada. Les articles 76 et 78 de la Loi exposent ses attributions à l'égard des sociétés de la Couronne dont il a été nommé vérificateur. Ces articles figurent à l'Annexe A du présent Rapport.

**1.2** Conformément à l'article 61(2) de la Loi, j'ai l'honneur de remettre par la présente mon Rapport. Mes examens ont comporté des revues générales des méthodes de comptabilité et les sondages de registres comptables et de pièces justificatives que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Le personnel du Bureau de la vérification a eu libre accès à tous les registres, pièces justificatives et dossiers se rattachant aux comptes de tous les ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes et a obtenu tous les renseignements et explications nécessaires. Je tiens, en mon nom et en celui de mes collaborateurs, à remercier de leur concours les fonctionnaires des ministères ainsi que les agents administratifs et comptables des sociétés de la Couronne et des autres organismes.

**1.3** J'ai examiné les états financiers du Canada que le Receveur général du Canada a établis pour l'année financière terminée le 31 mars 1975 en conformité avec les dispositions de l'article 55 de la Loi et qui figurent au Volume I des Comptes publics du Canada, et les ai certifiés conformément à l'article 60 de la Loi sur l'administration financière, sous réserve des commentaires que j'ai formulés. Ces états figurent à la Partie IV du présent Rapport.

**1.4** La Partie IV renferme également un état du Compte du fonds des changes, qui en indique l'actif et le passif au 31 décembre 1974, ainsi que mon rapport au Parlement conformément à l'article 18 de la Loi sur la monnaie et les changes, *S.R., c. C-39*. Ce rapport se trouve à la page 49 du présent volume.



## II

### QUESTIONS D'IMPORTANCE ET D'INTÉRÊT PARTICULIERS

**2.1** Dans la présente Partie de mon Rapport annuel, je désire porter à l'attention de la Chambre des communes des questions qui, à mon avis, présentent une importance et un intérêt particuliers. Le numéro qui suit chaque rubrique renvoie au chapitre où sont repris plus en détail les sujets abordés ici.

#### **Étude de la gestion et du contrôle financiers (Partie X)**

**2.2** De par la Loi sur l'administration financière, l'Auditeur général est notamment tenu, ainsi que le précise l'article 58, de vérifier que les règles et méthodes appliquées suffisent à «assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu» et «à sauvegarder et contrôler les biens publics», de même qu'il doit, en vertu de l'article 60, examiner et certifier les états financiers du Canada.

De nos jours, le vérificateur prépare et effectue des sondages de vérification des registres et opérations comptables, mais c'est essentiellement le système de comptabilité et de contrôle financier qui lui permet de déterminer la fiabilité et l'intégrité des données produites. La nature et l'étendue de ces sondages sont donc largement fonction de la confiance que le vérificateur a dans le système.

**2.3** Mon Rapport annuel de 1974 (paragraphe 71) décrivait l'étude de la gestion et du contrôle financiers que mon personnel a entrepris en septembre 1974, avec l'aide de collaborateurs extérieurs, pour évaluer l'efficacité du système de contrôle financier de l'Administration fédérale. L'aide extérieure est venue de 34 associés et chefs de groupe détachés par 16 cabinets canadiens d'experts-comptables auprès du Bureau de la vérification dans le cadre du Programme Échange Canada de la Commission de la Fonction publique.

Cette étude a finalement été l'examen autonome le plus complet réalisé sur les systèmes de gestion et de contrôle financiers depuis la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco) de 1962.

**2.4** La Partie X en résume les résultats, et le Supplément au présent Rapport les expose plus en détail. L'étude a révélé bon nombre de lacunes dans les systèmes de préparation et de contrôle des budgets, de rapports financiers, du contrôle des opérations financières et de la vérification interne. Les services financiers de nombreux ministères manquent de personnel, et un grand nombre de leurs employés sont irrités de n'avoir ni les pouvoirs, ni la direction, ni la formation nécessaires pour bien s'acquitter de leur tâche. En raison de son importance, le paragraphe 4 de la Partie X de mon Rapport est intégralement repris ici:

Voici quelques-unes de nos conclusions:

- le Secrétariat du Conseil du trésor a pris d'importantes mesures depuis deux ans, mais il lui reste beaucoup à faire pour s'acquitter adéquatement des fonctions que lui prescrit la loi en matière de gestion et de contrôle financiers au sein de l'Administration fédérale;
- les rapports financiers que les ministères obtiennent du ministère des Approvisionnements et Services ne sont pas suffisamment bons et ne leur parviennent pas à temps; les systèmes de comptabilité et de rapports financiers des ministères font donc largement double emploi;
- les ministères n'ont pas utilisé au mieux les pouvoirs accrus que leur ont conférés, en matière de finances, les modifications apportées en 1969 à la Loi sur l'administration financière;
- les renseignements financiers contenus dans le Budget des dépenses et les Comptes publics laissent beaucoup à désirer, car ni le Parlement ni le grand public ne sont suffisamment informés de l'emploi qui est fait des crédits votés;
- malgré le temps et les efforts considérables des cadres de l'Administration à tous les niveaux, les budgets des ministères ne sont pas assez précis pour fournir une base solide au contrôle du rendement de la gestion;
- bien que les systèmes de contrôle budgétaire préviennent, comme l'exige la Loi, tout dépassement des crédits votés, ils n'indiquent pas aux gestionnaires si les buts visés ont été atteints, ce qu'ils pourraient faire en comparant des objectifs bien définis avec des résultats explicites, si possible quantitativement;
- en raison des faiblesses du contrôle financier, les données financières sont peu sûres et les ministères s'exposent à être victimes d'actes frauduleux;
- les vérifications internes, qui pourraient révéler des lacunes, laissent beaucoup à désirer tant du point de vue de l'étendue que de la qualité;
- il y a un manque général de personnel compétent en matière de systèmes de contrôle financiers; et
- les attributions du personnel financier, dans maints ministères et organismes fédéraux, sont interprétées de telle façon que d'importants aspects du contrôle financier ne reçoivent pas toute l'attention voulue.

**2.5** Le paragraphe 3 de la Partie X du Rapport dit:

*«Une conclusion évidente se dégage de l'étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'Administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.»*

**2.6** Les résultats de nos études des ministères et organismes ont fait l'objet d'un examen approfondi avec les hauts fonctionnaires compétents de chacun d'entre eux. Nos

conclusions et recommandations ainsi que leurs réponses figurent dans le Supplément à ce Rapport. Au niveau central, c'est-à-dire de l'État, les résultats de l'étude, qui sont exposés dans leurs grandes lignes ci-dessus et résumés à la Partie X, ont été passés en revue avec le secrétaire du Conseil du trésor et d'autres hauts fonctionnaires en vue de faire prendre au plus tôt les mesures correctives qui s'imposent. Nous surveillerons les mesures prises et signalerons à la Chambre des communes tous les cas d'inaction ou d'insuffisance à cet égard.

**2.7** Pour bien situer les grandes conclusions énumérées ci-dessus, je tiens à faire remarquer que l'étude visait à déceler les faiblesses des systèmes de contrôle financier, à recommander des améliorations, à susciter des réponses quant aux mesures correctives proposées et à mettre la Chambre des communes au courant de toutes ces questions. Des études de ce genre s'attachent toujours presque exclusivement aux imperfections et passent d'ordinaire rapidement sur les parties du système qui sont bien conçues et qui donnent satisfaction. Celle-ci ne fait pas exception. Il importe toutefois de noter que la haute direction de certains ministères et organismes s'intéresse de près à la gestion et au contrôle financiers et que, dans l'ensemble, les imperfections qui y ont été décelées sont sans gravité et sont déjà en passe d'être corrigées. Je suis heureux de pouvoir ajouter que tous les ministères et organismes sans exception ont tout fait pour faciliter la tâche de mes représentants et, en général, ont accueilli avec intérêt et dans un esprit constructif nos observations, suggestions et recommandations. Outre leurs fonctionnaires supérieurs des finances, tous les sous-ministres et responsables d'organismes ont participé à l'examen des résultats de nos études ainsi qu'à l'approbation et au contrôle des mesures de correction à apporter.

**2.8** Toutefois, tant que mes représentants chargés du suivi en la matière ne me donnent pas l'assurance que les mesures prises par la direction des organismes centraux et des ministères pour améliorer les contrôles comptables et financiers ont porté fruit, je ne puis déterminer entièrement, comme l'exige la Loi sur l'administration financière, si les règles et méthodes appliquées suffisent pour bien contrôler les comptes relatifs au Fonds du revenu consolidé et aux biens publics. Par conséquent, conformément aux principes d'une bonne vérification, je crois de mon devoir d'accroître dans les faits nos sondages de vérification et de suivi pour neutraliser, en partie du moins, les effets que pourraient avoir les lacunes révélées par l'étude dans la comptabilité et les contrôles financiers internes.

**2.9** Comme je l'ai dit plus haut, l'étude avait pour but d'évaluer la qualité des contrôles financiers et comptables internes de tous les ministères et organismes fédéraux. Elle ne cherchait pas à déceler les irrégularités ou inexactitudes particulières de certains registres ou opérations, bien que nos équipes aient pu en relever au hasard de leur examen des méthodes et systèmes. Celles dont nous avons eu connaissance ont été traitées de la façon habituelle.

**2.10** L'objectif de l'étude n'était pas non plus de définir et d'analyser les causes des imperfections découvertes. Toutefois, un des facteurs qui a pu provoquer cet état de choses saute aux yeux. À la suite du réaménagement et de la délégation aux ministères de la

gestion et du contrôle financiers, ainsi que des modifications apportées au rôle des organismes centraux conformément à la recommandation de la Commission Glassco, on ne s'est pas suffisamment occupé de doter les services financiers d'une direction centrale et de contrôler l'efficacité avec laquelle les ministères exerçaient leurs nouvelles attributions.

À la parution du rapport Glassco, en 1962, l'État dépensait \$7 milliards par année; aujourd'hui, son budget est d'environ \$30 milliards. Dans le même temps, le nombre des fonctionnaires civils est passé d'environ 132,000 à 259,000.

Le programme de décentralisation, combiné au fait qu'en un peu plus de 10 ans les dépenses ont quadruplé et les effectifs doublé, a gêné beaucoup, voire excessivement, le système de gestion et de contrôle financiers, effets qui n'ont pas été compensés par une direction centrale solide de la fonction financière.

**2.11** C'est à la Commission Glassco que revient incontestablement le mérite d'avoir provoqué un transfert radical des responsabilités de gestion, y compris celle de la gestion et du contrôle financiers, des organismes centraux à chaque ministère et organisme spécialisé.

La délégation des pouvoirs de gestion que la Commission avait conçue et recommandée s'est faite en quasi-totalité, il y a déjà plusieurs années. En revanche, seuls quelques-uns des mécanismes de contrôle qu'elle avait imaginés et proposés pour faire équilibre à la décentralisation sont en place aujourd'hui. Ceux qui ont été adoptés n'ont pas donné satisfaction.

Pour Glassco, la décentralisation ne signifiait nullement un relâchement des contrôles de base sur les deniers publics. Bien au contraire, la Commission prit soin d'insister sur l'importance des mécanismes de freins et contrepoids ainsi que de contrainte et de contrôle, et sur la nécessité d'établir et de maintenir la responsabilité des gestionnaires envers le gouvernement et du gouvernement envers le Parlement.

La Commission affirmait que les ministères «doivent être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts généraux du gouvernement, qui doivent l'emporter sur ceux des ministères». «L'argent dépensé n'est pas acquis de plein droit au ministère: c'est de l'argent public. L'ultime critère de son affectation aux yeux du public n'est pas le respect de la Loi mais l'efficacité», ajoutait-elle.

**2.12** La Commission Glassco envisageait un Secrétariat du Conseil du trésor doté d'un personnel peu nombreux mais extrêmement compétent et expérimenté, afin de contrebalancer l'importante délégation de pouvoirs accordée aux ministères en matière de gestion et de contrôle financiers. Cela revenait à dire que le secrétaire du Conseil devait exercer la fonction et remplir les responsabilités d'agent financier en chef du gouvernement.

À l'époque où la Commission Glassco a formulé cette recommandation, le Conseil du trésor se composait d'environ 100 employés, sans compter le personnel de la section des

services téléphoniques. Il s'occupait alors principalement, de questions relatives aux prévisions des dépenses publiques et d'ordre administratif.

Mais la croissance et l'évolution des dépenses de l'État ont entraîné d'importants changements dans la portée et la nature des attributions du Secrétariat. Outre la charge de travail supplémentaire créée par l'augmentation des dépenses publiques et du nombre des fonctionnaires, le Conseil du trésor a dû faire face à deux nouvelles responsabilités qui n'avaient pu être prévues par Glassco, l'introduction des négociations collectives dans la fonction publique et l'application de la Loi sur les langues officielles. Ces deux tâches ont forcément beaucoup occupé le secrétaire et son personnel, réduisant d'autant le temps qu'ils pouvaient consacrer à la gestion et au contrôle financiers.

En 1975, les effectifs du Secrétariat dépassaient le chiffre de 700. On trouve sous les ordres du secrétaire cinq sous-secrétaires qui dirigent cinq directions: programmes, politique du personnel, planification, politique administrative et langues officielles. L'une des cinq divisions qui relèvent du Sous-secrétaire à la politique administrative est la division de l'administration financière, qui compte environ vingt employés et est dirigée par un secrétaire adjoint. Étant donné l'énorme concentration des responsabilités confiées au Secrétariat en matière d'affectation des ressources et d'élaboration de politiques, il ne faut pas s'étonner que les fonctions de contrôle financier, plutôt techniques et à caractère permanent, aient été reléguées au second plan. Et il n'est pas surprenant non plus, dans de telles conditions, que la fonction de Secrétaire soit devenue, selon les termes d'un ancien titulaire de cette charge, «une tâche surhumaine, intellectuellement et physiquement». Néanmoins, du point de vue de la Chambre des communes comme du Bureau de la vérification, il reste, à mon avis, qu'un contrôle efficace de l'emploi des deniers publics devrait constituer l'un des premiers objectifs et une priorité du gouvernement, et en ma qualité d'Auditeur général, c'est vers ce but que je ferai tendre tous mes efforts.

**2.13** Il faut reconnaître, en toute objectivité, que des initiatives importantes et constructives ont été prises ces deux dernières années par le Secrétariat du Conseil du trésor. En plus de la nomination, il y a environ un an (en 1974), d'un Secrétaire adjoint à l'administration financière et de la création au sein de cette division d'un service d'évaluation, il faut mentionner la parution (en 1973) du guide d'administration financière, lequel comblait un vide existant depuis la décentralisation qui transférait, quatre ans plus tôt (en 1969), la gestion et le contrôle financiers aux ministères. Une étude interministérielle des comptes du Canada, lancée en 1973 et achevée récemment, sera probablement rendue publique avant le dépôt de ce Rapport. Ses recommandations rejoignent dans les faits un bon nombre des critiques et suggestions émises dans des Rapports annuels antérieurs de l'Auditeur général. Mais il reste à prendre encore bien d'autres mesures avant que la Chambre des communes puisse recevoir l'assurance, qu'elle devrait et doit avoir, que les deniers publics sont soumis à un contrôle approprié et efficace. Il faudra peut-être tout d'abord préciser et unifier les responsabilités au sein d'un organisme central avant que des mesures vraiment efficaces puissent être prises.

**2.14** Dans quelques-uns seulement des 28 ministères et organismes qui avaient fait l'objet de l'Étude, jusqu'au milieu de l'année 1975, les agents supérieurs des finances jouent le rôle que leur attribuait le rapport Glassco. Il s'agit là d'une lacune importante dans le système de freins et contrepoids inhérent, et indispensable, à tout système efficace de gestion et de contrôle financiers. Mais ce qui est encore plus grave, c'est que ces agents ne seront probablement pas en mesure d'assumer convenablement leurs responsabilités en matière de gestion et de contrôle des deniers publics, dont doivent rendre compte leurs sous-ministres, et cela tant et aussi longtemps:

- a) qu'ils ne seront pas parfaitement aptes, et admis effectivement, à faire partie des cadres supérieurs de direction de leurs ministères;
- b) qu'ils ne bénéficieront pas d'une direction ferme émanant d'un organisme central (il ne s'agit nullement d'envisager un retour au système de contrôle fortement centralisé en vigueur avant le rapport Glassco, mais plutôt d'une formule permettant de compléter, de soutenir et d'orienter sur le plan fonctionnel le système fortement décentralisé actuellement en place); et
- c) que la gestion et le contrôle financiers ne jouiront pas, d'une manière générale, d'une place prépondérante parmi les projets et les activités de tous les organismes centraux et spécialisés et de tous les ministères.

Lorsque nous proposons de rendre plus efficaces la direction centrale de la gestion financière et les mécanismes de contrôle, et de renforcer le rôle des agents financiers au sein des ministères et organismes, nous ne préconisons nullement un retour à la situation qui existait avant la décentralisation des responsabilités au profit des ministères, qui fit suite au rapport Glassco. Nous visons plutôt à fournir aux responsables des ministères les moyens de remplir convenablement les énormes responsabilités qui, sur le plan financier, leurs ont été confiées par le Parlement et le gouvernement.

Nous considérons comme particulièrement importante notre proposition d'étudier comment le Budget des dépenses pourrait exposer de façon plus claire au Parlement et au public l'usage prévu des crédits, ainsi que notre proposition qui a pour objet d'assurer que les Comptes publics montrent désormais de façon évidente et logique comment les fonds ont été dépensés dans la réalité, en regard du Budget. Il n'est pas possible, autrement, de tenir les gestionnaires réellement responsables des énormes attributions financières qui leurs ont été imparties.

**2.15** L'usage actuel en matière de vérification comptable exige du vérificateur qu'il ne se contente pas de vérifier et d'attester que les états financiers de tel organisme traduisent fidèlement sa position et ses résultats financiers à telle date. Il doit aussi signaler toute insuffisance dans le système de gestion et de contrôle financiers qu'il aura remarquée au cours de ses travaux de vérification, et faire des suggestions et des recommandations en vue d'y remédier.

**2.16** La Loi sur l'administration financière stipule que l'Auditeur général est tenu d'examiner les règles et méthodes, c'est-à-dire le système, régissant les opérations et dossiers financiers, et d'en faire rapport à la Chambre des communes. Afin que les lacunes puissent être rectifiées le plus rapidement possible, je les ai signalées aux responsables des ministères en cause, en leur faisant des suggestions et des recommandations sur la façon d'y remédier. Toutefois, j'estime ne pas remplir entièrement ma tâche à cet égard si je ne fais pas aussi part à la Chambre des communes de ces recommandations.

La recommandation 22 du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada stipule que:

«Le Vérificateur général ne devrait pas être restreint dans son pouvoir d'avertir les fonctionnaires compétents de la Fonction publique des questions découvertes lors de ses examens; il devrait, en particulier, avoir le droit d'attirer l'attention du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les problèmes qui se posent, selon qu'il le juge nécessaire.»

On constatera d'après le présent Rapport que cette recommandation a été mise en application dès cette année. Et nous continuerons à l'appliquer par souci d'efficacité tant au niveau des mesures prises qu'à celui des résultats obtenus.

### **Rapport du Comité indépendant de révision (Partie XII)**

**2.17** En octobre 1973, après consultation avec le président et le vice-président du Comité permanent des comptes publics et avec le plein accord du président du Conseil du trésor, j'ai nommé un Comité indépendant de révision chargé de mener une étude complète et impartiale portant sur les responsabilités de l'Auditeur général, ses relations avec les ministères et divers organismes et l'indépendance dont il jouit, en vue d'examiner des propositions de législation à l'égard du Bureau de la vérification. Cette étude était la première du genre qu'on ait entreprise depuis l'institution officielle du Bureau de la vérification en 1878. Le Comité m'a remis son rapport le 27 mars 1975, lequel a été présenté à la Chambre des communes, par le Ministre des Finances, le 14 avril 1975.

La présidence du Comité avait été confiée à M. J.R.M. Wilson, F.C.A., de Toronto, ancien associé principal du cabinet d'experts-comptables, Clarkson, Gordon & Co., et ancien président de l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.). Les autres membres du Comité étaient: MM. Marcel Bélanger, C.A., de Québec, associé principal du cabinet d'experts-comptables Bélanger, Dallaire, Gagnon et associés, et ancien président et membre de plusieurs Commissions royales d'enquêtes et de groupes d'étude, récemment élu président de l'I.C.C.A.; A. Lorne Campbell, C.R., de Winnipeg, associé principal de l'étude légale, Aikins, MacAuley & Thorvaldson, et ancien président de l'Association du barreau canadien.

**2.18** Depuis la publication officielle du rapport du Comité, à la mi-avril 1975, ses auteurs ont reçu de nombreux éloges pour la clarté et la logique avec lesquelles ils ont exprimé leurs observations et leurs recommandations. À mon tour, je tiens à les en féliciter, en mon nom et en celui de mes collègues du Bureau de la vérification. À mon avis, et selon

les vérificateurs législatifs du Canada et d'ailleurs, cette analyse et cette évaluation en profondeur de la fonction et des attributions précises de l'Auditeur général, et de la façon dont il doit s'en acquitter, serviront de point de repère et de guide, au niveau national et même au niveau international, pour nombre d'années à venir. Je m'estime très heureux que des représentants aussi distingués des professions juridique et comptable du Canada aient accepté d'entreprendre cette tâche difficile et importante, dans l'intérêt du Parlement et de tous les Canadiens.

**2.19** Je souscris sans réserve aux recommandations du rapport et je suis convaincu que la meilleure façon dont nous pourrions remercier le Comité indépendant de révision de son excellent travail consiste à donner rapidement suite à ses recommandations. Les nombreux points de ce programme, et plus particulièrement ceux dont la réalisation n'exige pas une mesure législative, sont repris plus en détail à la Partie XII de ce Rapport. Le Bureau de la vérification a entrepris un programme d'application des recommandations du Comité, et j'ai l'intention d'en tenir la Chambre au courant dans mes Rapports annuels à venir.

J'apprends que des hauts fonctionnaires dépouillent actuellement le rapport du Comité indépendant de révision, et j'ai fort hâte de prendre connaissance des propositions du gouvernement, qui, à ce que je crois savoir, se présenteront, aussitôt qu'elles seront disponibles, sous forme de projets de loi.

**2.20** Quatre des recommandations du Comité ont trait aux activités du Comité permanent des comptes publics et aux relations de ce dernier avec l'Auditeur général. Elles sont reprises ci-dessous pour la commodité de la Chambre des communes:

**Recommandation No. 23**

Le Secrétaire du Conseil du trésor devrait continuer à présenter au Comité permanent des comptes publics une réponse officielle aux questions soulevées dans le Rapport annuel du Vérificateur général.

**Recommandation No. 24**

On devrait étudier la possibilité d'apporter des modifications au Règlement de la Chambre des communes afin de prévoir que le Rapport du Vérificateur général présenté aux Communes soit automatiquement renvoyé au Comité permanent des comptes publics et que le Comité, s'il n'a pas déjà été constitué, le soit dans un délai raisonnable, disons trente jours, après le renvoi du rapport.

**Recommandation No. 25**

Le gouvernement devrait étudier la possibilité de nommer un officier comptable pour chaque crédit. Cet officier comptable serait responsable de la comptabilité et de l'administration appropriées des dépenses faites à même le crédit en question.

## Recommandation No. 26

Le Vérificateur général devrait, à la demande du Comité permanent des comptes publics, lui prêter certains membres de son personnel pour l'aider à étudier son rapport et à traiter d'autres sujets qui pourraient lui être référés.

Les raisons données à l'appui de chacune de ces recommandations sont reproduites au complet à l'Annexe B ci-jointe.

### Organisation et dotation en personnel du Bureau (Partie III)

**2.21** Lors de la présentation du Budget à la Chambre des Communes, le 23 juin 1975, le Ministre des Finances déclarait:

«Il convient de noter une exception importante à ce programme de limitation de l'emploi. Il s'agit du Bureau de l'Auditeur général qui joue depuis longtemps un rôle de surveillance au nom de la Chambre des communes et rend compte à celle-ci de la façon dont l'administration met en oeuvre ses programmes. Le gouvernement a toujours été conscient de l'importance vitale de cette tâche qui assure les députés, et par leur intermédiaire tous les Canadiens, que les affaires de l'État sont conduites de façon régulière et satisfaisante.

Cependant la complexité croissante de l'administration publique et de ses activités nécessite un renforcement sensible de la capacité du Bureau à étudier objectivement et attentivement toutes les méthodes et opérations financières de l'administration. Les ressources techniques et professionnelles les plus avancées doivent être mises à sa disposition pour lui permettre de s'acquitter de sa mission. L'Auditeur général a fait valoir la nécessité d'accroître son personnel aux échelons les plus élevés. Le gouvernement a accepté et a déjà augmenté les effectifs de la haute direction. Nous nous engageons maintenant à accroître de plus du triple ce personnel supérieur afin que l'Auditeur général dispose des ressources humaines qui lui sont nécessaires.»

Pour éclairer cet énoncé de principe formulé par le Ministre des Finances au nom du gouvernement, il est bon de rappeler les faits suivants. La catégorie des cadres supérieurs de la Fonction publique comprend quatre niveaux: SX-1, SX-2, SX-3 et SX-4, qui représentent les postes les plus élevés du service public dont les titulaires sont nommés par la Commission de la Fonction publique. Les sous-ministres ou leurs homologues sont nommés par décret du Conseil. Au cours des quelques années antérieures à 1974, il n'y avait qu'un cadre supérieur au Bureau de l'Auditeur général, soit l'auditeur général adjoint. En janvier 1974 j'ai demandé au Conseil du trésor de porter à 5 l'effectif des cadres supérieurs, ce qu'il m'a accordé en février 1974.

Nous fondant sur l'expérience de quelque 15 mois de fonctionnement de la nouvelle organisation, et compte tenu des recommandations du Comité indépendant de révision, nous avons demandé au Conseil du trésor de porter l'effectif des cadres supérieurs du Bureau de 5 à 19 personnes. C'est à cette demande que le Ministre des Finances faisait allusion dans son discours du Budget. Nous avons fait parvenir officiellement au secrétaire du Conseil du trésor, le 21 juillet 1975, notre requête dans sa forme définitive. Elle donnait une description complète des fonctions de chacun des nouveaux postes proposés. Le 28 août, on m'informait que les 14 nouveaux postes étaient autorisés; douze d'entre eux pour une durée indéterminée et les 2 autres, pour une période de deux ans.

**2.22** Le Comité indépendant de révision a fait les commentaires suivants au sujet de la nouvelle organisation du Bureau de la vérification, instaurée en février 1974:

«Ceux qui connaissent bien la façon de travailler des cabinets d'experts-comptables reconnaîtront que cette nouvelle structure est modelée sur l'organisation de ces cabinets. Le rôle du Comité de gestion, les relations de travail entre celui-ci et ses unités de soutien, l'étendue et la portée des services internes de soutien et les relations de travail entre le personnel de la vérification, les chefs de groupe, les directeurs et les directeurs généraux sont en tous points semblables à ceux que l'on retrouve dans les cabinets d'experts-comptables.»

**2.23** La nouvelle organisation représente essentiellement un élargissement de la structure de base mise en place 18 mois plus tôt, et la reconnaissance par la haute direction de plusieurs nouvelles fonctions non classées auparavant à leur niveau actuel, par exemple, la vérification informatique, la vérification des comptes publics, ainsi que la nomination d'un auditeur général adjoint, dont l'une des attributions premières sera de veiller à l'application des recommandations du Comité indépendant de révision.

Dans les grands cabinets d'experts-comptables du Canada, le rapport entre les membres de la profession pour un associé varie généralement d'un minimum de 1 à 6 au maximum de 1 à 15. Si l'on met sur le même plan les fonctions et responsabilités d'un cadre supérieur de direction du Bureau de la vérification et celles d'un associé d'un cabinet d'experts-comptables publics, on constate que le rapport entre les postes autorisés d'employés professionnels et ceux de cadres supérieurs de direction était de 1 à 255 en 1973 et de 1 à 60 en 1974 et qu'il passera à environ 1 à 18 lors de la nouvelle organisation.

Une fois que la Commission de la Fonction publique aura nommé des personnes compétentes aux nouveaux postes, le Bureau de la vérification devrait être mieux en mesure que ces dernières années de remplir son mandat envers la Chambre.

**2.24** Autre événement important pour la dotation des postes du Bureau, l'Institut des comptables agréés de l'Ontario a accepté, à notre demande, de relever la quote-part de diplômés d'université que le Bureau de la vérification peut employer à titre de stagiaire selon les statuts de l'Institut. La quote-part précédente est passée de 10 à 25 pour cette année et le Comité d'appréciation de l'expérience de l'Institut réexaminera la question dans un an; il est alors possible qu'une nouvelle augmentation nous soit accordée, si notre programme et nos conditions de formation s'avèrent tout à fait satisfaisants.

#### **Activités du Comité permanent des comptes publics**

**2.25** Le Comité permanent des comptes publics a terminé dès juin 1975 son examen de toutes les questions importantes que j'avais soulevées dans mon Rapport annuel de 1974 à la Chambre des communes. Ce fait, qui ne s'était pas produit depuis plusieurs années, mérite d'être signalé: il témoigne de la bonne planification et de l'attention soutenue du président et des membres du Comité, qui ont en outre bénéficié dans leur tâche, de l'aide du Conseil du trésor comme il en sera question ci-dessous.

Depuis un an, le Comité a déposé trois rapports à la Chambre des communes: le 14 novembre 1974 et le 6 mars 1975 concernant les comptes publics de 1972 et 1973 et mes Rapports annuels à cet égard; et le 26 juin 1975 concernant mon Rapport annuel de 1974. Un résumé des rapports du Comité figure à l'Annexe C de ce Rapport.

**2.26** Ces trois dernières années, le Bureau de la vérification s'est efforcé d'accélérer la rédaction de son Rapport annuel afin d'en rapprocher la parution à celle des Comptes publics, qui a généralement lieu en octobre. Le Rapport annuel au 31 mars 1972 était daté du 28 février 1973; celui au 31 mars 1973 l'était du 14 décembre 1973 et celui au 31 mars 1974 datait du 25 novembre 1974. Bien qu'il n'ait pu le faire cette année, le Bureau de la vérification vise à planifier ses activités de façon à prévoir, d'ici quelques années, remettre son Rapport sur l'année financière terminée le 31 mars précédent, au Ministre des Finances au début d'octobre avant la date habituelle de la rentrée parlementaire pour la session d'automne. Il s'efforcera également de faire entrer dans le Volume I des Comptes publics, préparés par le Receveur général, les commentaires précis qu'il fait à leur sujet. Grâce à ces efforts et à d'autres, nous espérons continuer à améliorer les délais de rédaction et le fond et la forme du Rapport annuel afin de faciliter la tâche du Comité.

**2.27** Le Conseil du trésor a beaucoup fait pour accélérer l'examen de mon Rapport annuel par le Comité. En avril 1974, le secrétaire du Conseil du trésor a remis au Comité la liste des mesures que le gouvernement avait prises en réponse à tous les paragraphes, sauf 33, de mon Rapport annuel de 1973; en février 1975, il lui a remis la liste des mesures reliées à tous les paragraphes, sauf 13, de mon Rapport annuel de 1974; enfin, en juin 1975, il lui a remis la liste des mesures touchant les 33 paragraphes restants de 1973. Nous approuvons entièrement cette initiative du Conseil et, pour la compléter, nous nous assurons que les mesures qui ont été ou qui sont prises sont adéquates et efficaces. Si nous en trouvons qui laissent à désirer, nous les porterons à l'attention des hauts fonctionnaires concernés et nous en ferons mention dans mon Rapport à la Chambre des communes.

### **Orientation vers une vérification de systèmes (Partie III)**

**2.28** La Loi sur l'administration financière stipule que l'Auditeur général doit faire les examens qu'il juge nécessaires pour s'assurer, entre autres choses, que les deniers publics reçus ont été comptabilisés en bonne et due forme et que les dépenses ont été autorisées de façon régulière. Pour répondre à ces exigences statutaires, le Bureau de la vérification a dû consacrer une partie importante de son temps à ce que l'on appelle souvent la vérification des opérations financières en regard des autorisations législatives existantes.

Par ailleurs, l'article 58 de la Loi sur l'administration financière stipule que l'Auditeur général doit déterminer si, à son avis, les règles et procédures reliées à la réception et à l'emploi des deniers publics et à la sauvegarde et au contrôle des biens publics, c'est-à-dire si l'ensemble des systèmes de comptabilité et de contrôle financiers sont appropriés et fonctionnent de façon efficace.

Pour déterminer la nature et la portée de ses examens et sondages de vérification, le vérificateur doit pouvoir se fier à un système de contrôles comptables internes bien conçu et

fonctionnant bien. Lorsqu'il s'agit d'assumer la responsabilité de vérifier les comptes d'une organisation aussi énorme et complexe que l'Administration fédérale canadienne, avec des ressources professionnelles relativement modestes, il est évident que la qualité des systèmes comptables et financiers joue un rôle considérable lorsqu'il est question de déterminer l'importance et la nature des ressources professionnelles nécessaires pour effectuer la vérification, et d'établir où et comment ces ressources devront être utilisées.

Cette année, grâce à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers et à l'aide des membres de la profession comptable du secteur privé, nous avons pu mener une évaluation très approfondie du système de contrôle financier. Les résultats de cette étude, qui sont présentés ailleurs, montrent bien que l'importance accordée cette fois-ci à la vérification des systèmes plutôt qu'à la vérification des opérations s'est avérée fort utile et profitable. Par conséquent, nous concevrons à l'avenir nos programmes de vérification d'une manière qui assurera un équilibre judicieux et approprié entre les tâches de vérification et l'évaluation de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle financiers au sein de toute l'Administration fédérale.

### **Étude des comptes du Canada (Partie V)**

**2.29** Le Secrétariat du Conseil du trésor m'a fait parvenir en avril 1975 un avant-projet de l'Étude des comptes du Canada et je lui ai fait part de mes commentaires à cet égard. Cet avant-projet rassemble et met en lumière un bon nombre de problèmes fondamentaux concernant les méthodes comptables appliquées au sein de l'Administration fédérale, dont j'ai déjà signalé de nombreux exemples dans le présent Rapport et dans des Rapports antérieurs à la Chambre des communes. Je pense que l'application des mesures recommandées dans cette Étude permettra d'améliorer de façon considérable, à l'avenir, les normes de comptabilité publique et de rapports financiers.

## ORGANISATION ET FONCTIONS DU BUREAU DE LA VÉRIFICATION

### Activités de vérification

**3.1** Les examens que fait le Bureau de la vérification lui permettent de s'acquitter d'un certain nombre de responsabilités interdépendantes que les articles 58, 60, 61(1) de la Loi sur l'administration financière attribuent expressément à l'Auditeur général. En résumé, l'article 58 exige de la part de l'Auditeur général qu'il dise si, à son avis, les règles, méthodes et pouvoirs financiers sont appropriés et si l'on a rendu compte des deniers et biens publics d'une manière complète et exacte; l'article 60 exige qu'il certifie l'État des dépenses et des revenus du Canada et l'État de l'actif et du passif du Canada; enfin, en vertu de l'article 61(1), il doit faire rapport à la Chambre des communes des irrégularités révélées au cours des examens. L'Auditeur général est également tenu de se prononcer sur les comptes des sociétés de la Couronne, conformément aux articles 76 et 77 de la Loi sur l'administration financière; sur de nombreux comptes spéciaux de l'Administration fédérale; et sur les comptes des gouvernements des Territoires et des Nations unies. De plus, le Comité des comptes publics a formellement demandé à l'Auditeur général de faire rapport de certains cas de mauvais usage possible de deniers publics.

**3.2** Nos méthodes de vérification, conçues pour donner toute l'importance voulue à chacune des responsabilités ci-dessus concernant l'établissement de rapports, comportent les sondages que nous avons jugé nécessaires selon les circonstances. Il faut souligner que ces sondages ont surtout pour objet d'aider l'Auditeur général à donner l'attestation et les opinions exigées de lui - compte tenu comme il se doit des éléments d'importance - et ne peuvent donc pas servir de fondement pour déterminer toutes les faiblesses des méthodes ou les anomalies de la comptabilité, ou encore les transactions irrégulières. Nous faisons toutefois rapport des irrégularités que nous relevons et nous nous assurons par la suite que les mesures de correction nécessaires sont prises.

Notre travail comprend l'examen des méthodes, opérations, comptes et états financiers des ministères, organismes, sociétés de la Couronne, commissions, conseils, fonds renouvelables, gouvernements des Territoires et autres administrations, au Canada et à l'étranger, ainsi que des comptes des divers organismes des Nations unies.

La mise sur pied et le bon fonctionnement d'un programme de vérification interne peuvent constituer un élément important et fiable d'un système de contrôle financier. Le Bureau de la vérification évalue la qualité des programmes de vérification interne et est disposé à réduire en conséquence la portée de son examen. Le Bureau vérifie également si l'on corrige comme il convient les erreurs, irrégularités et autres imperfections signalées par les vérificateurs internes.

De plus, l'Auditeur général envoie aux hauts fonctionnaires des ministères, des sociétés de la Couronne et des autres administrations de l'État, des lettres où il décrit les faiblesses

ou les erreurs comptables qui ont été décelées, et il recommande des moyens de renforcer le contrôle financier, de remédier aux imperfections des systèmes comptables et d'éliminer le gaspillage et l'emploi inefficace des fonds publics.

## Organisation et perfectionnement

3.3 Le Rapport de 1974 fait état des changements notables apportés à la direction du Bureau de la vérification en février 1974. L'effectif des cadres supérieurs du Bureau est passé de un à cinq postes, les attributions importantes étant réparties comme il suit:

Sous-auditeur général

Directeur général, Vérification des ministères

Directeur général, Vérification des sociétés de la Couronne et d'organismes internationaux

Directeur général, Vérifications spéciales et Enquêtes

Directeur général, Normes professionnelles et perfectionnement

Ces cinq personnes et l'Auditeur général formaient un comité de gestion qui veillait à l'orientation générale des politiques et des exploitations du Bureau de la vérification, et dont chaque membre se concentrait sur des domaines particuliers. Pleins d'événements et de défis, les 18 mois d'existence de cette organisation nous ont fait comprendre beaucoup mieux la nature des responsabilités de l'Auditeur général; la façon dont il peut s'en acquitter le plus efficacement; la nécessité de renforcer le Bureau, surtout aux paliers supérieurs; et la nécessité, pour l'Auditeur général, de déléguer nombre de ses attributions à ses hauts fonctionnaires. La nouvelle structure des cadres supérieurs, comprenant 14 nouveaux postes, a été mise en place le 1er octobre 1975. En voici le détail:

Auditeur général .....	1
Sous-auditeur général .....	1
Auditeur général adjoint .....	1
Directeur de l'exécutif .....	1
Directeurs généraux —	
Vérification informatique .....	1
Vérification des sociétés de la Couronne .....	3
Vérification des ministères .....	5
Étude de la gestion et du contrôle financiers .....	1
Vérification des organismes internationaux .....	1
Perfectionnement .....	1
Normes professionnelles .....	1
Comptes publics .....	1
Vérifications régionales .....	1
Vérifications spéciales et Enquêtes .....	1
Effectif total des cadres supérieurs du Bureau .....	<u>20</u>

3.4 Tous les fonctionnaires ci-dessus composent le Comité de gestion; ils se réunissent régulièrement pour se consulter et échanger des renseignements sur des sujets

d'importance et pour prendre ou débattre des décisions sur des questions d'ordre professionnel que l'un ou l'autre d'entre eux soumet au Comité.

L'Auditeur général, le Sous-auditeur général et l'Auditeur général adjoint forment, pour leur part, le Comité de direction, qui assume la responsabilité générale de la direction, de la planification et de l'administration du Bureau et donne des directives ou prend des décisions sur des questions d'ordre professionnel que lui soumettent d'autres membres de la gestion.

Dans la réorganisation, nous avons bien pris soin de définir clairement les fonctions de chaque poste ou groupe de postes, de façon à confier expressément à ces fonctionnaires toutes les principales attributions de l'Auditeur général, et à les répartir proportionnellement. Nous avons également tenu compte des principes d'organisation des grands cabinets d'experts-comptables du secteur privé et du fait que les cadres supérieurs du Bureau doivent assumer et exercer efficacement les responsabilités qui leur sont déléguées au nom de l'Auditeur général, d'une façon très analogue à celle dont chaque associé d'un cabinet privé assume pleinement la responsabilité de groupe. L'efficacité du Bureau devrait s'accroître sensiblement à mesure que l'expérience et la compétence des nouveaux cadres supérieurs seront mises à contribution dans ces domaines de responsabilités plus clairement définis.

L'annexe D, intitulé «Rapport sur les changements d'organisation proposés», analyse, d'un point de vue indépendant et informatif, nombre des imperfections de la structure antérieure du bureau de l'Auditeur général, ainsi que les besoins de la nouvelle organisation, y compris les principes dont elle s'inspire.

**3.5** Au 1er octobre 1975, les fonctionnaires suivants faisaient partie du groupe de la haute direction (†dont plusieurs ont été détachés de cabinets canadiens d'experts-comptables pour un an ou deux, dans le cadre du Programme Échange Canada de la Commission de la Fonction publique):

Auditeur général	M. James J. Macdonell, F.C.A.
Sous-auditeur général	M. Rhéal Chatelain, B.A., B.Ph., C.A.
Auditeur général adjoint	M. John R. Douglas, B.Comm.
Directeur de l'exécutif	M. Patrick D. Lafferty, B.Sc., C.A.†
Directeurs généraux:	
Vérification des sociétés de la Couronne	M. Peter G. Boomgaardt, C.A.†

Vérification des ministères	M. C. Francis Gilhooly, B.Comm., F.C.G.A. M. Harold E. Hayes, C.A. M. Edward F. McNamara, B.A., C.A. M. Edward R. Rowe, C.A.
Étude de la gestion et du contrôle financiers	M. D. Larry Meyers, B.A.Sc., P.Eng. C.M.C., C.A.
Perfectionnement	M. Michael H. Rayner, B.A., C.A.
Normes professionnelles	M. John J. Kelly, B.Comm., C.A. †
Comptes publics	M. L. Denis Desautels, B. Comm., C.A. †
Vérifications spéciales et Enquêtes	M. Raymond M. Dubois, B.A., M.S.C., C.M.C., C.A.

Ancien directeur général des Normes professionnelles et du perfectionnement, M. Alexander G. Cross, B.Comm., C.A., a été détaché auprès du Bureau des commissaires aux comptes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, dont le siège social est à Bruxelles, en Belgique; il y représentera le Canada pendant trois ans.

**3.6** Nous encourageons tous les membres du personnel à s'inscrire à des programmes de perfectionnement pour devenir comptable agréé (C.A.) comptable de gestion (R.I.A.) ou comptable général licencié (C.G.A.). Le Bureau a embauché un certain nombre de diplômés de collèges techniques et professionnels des provinces; la plupart se sont inscrits à un cours accéléré de comptabilité de gestion offert par la Commission de la Fonction publique. Ce cours leur permettra de devenir R.I.A. dans l'espace de 18 à 24 mois.

Au Bureau, nous sommes en train d'évaluer nos ressources humaines en fonction de nos attributions de vérification, de manière à déterminer avec précision le personnel dont nous avons besoin, tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif. Dans le passé, le personnel du Bureau de la vérification n'avancait guère par rapport à celui des grands cabinets d'experts-comptables où un plan de carrière bien défini est tracé. Habituellement, le personnel professionnel de ces cabinets se compose de diplômés d'université qui acquièrent une vaste expérience de la comptabilité et de la vérification en travaillant dans de multiples milieux et entreprises et qui, de plus, suivent des cours et subissent des examens préparés par l'association ou l'institut compétent. Trois à six ans après être devenus comptables, bien des membres de la profession obtiennent un poste dans l'entreprise privée, dans la fonction publique ou dans une université. Le Bureau de la vérification fait tout en son pouvoir pour offrir à ses comptables un plan de carrière semblable dans l'Administration fédérale. Les efforts de recrutement visent à s'assurer les services de diplômés d'université qui promettent. Sur le plan de la formation et de l'affectation de ses employés le Bureau fait

en sorte de leur offrir la base voulue pour qu'ils deviennent les plus compétents possible, en les faisant travailler soit au Bureau même, soit dans les ministères, organismes et sociétés de la Couronne, comme vérificateurs internes et agents financiers, ou ailleurs si les intéressés le jugent plus avantageux pour leur carrière.

**3.7** Le Rapport de 1974 signalait que nous avons largement bénéficié du Programme Échange Canada de la Commission de la Fonction publique pour compléter le personnel affecté à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Les 34 associés et chefs de groupes que de grands cabinets d'experts-comptables ont détachés auprès du Bureau pour un an ou deux se sont, dans l'ensemble, dits très heureux de l'expérience que le programme leur a permis d'acquérir et des possibilités qu'il leur a offertes. Le Bureau fait encore appel au Programme en 1975-1976, mais sur une échelle réduite, puisqu'il ne fait appel cette fois-ci qu'à 17 associés et gestionnaires, dont neuf de l'an dernier. Treize d'entre eux travaillent à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers en cours, et quatre participent au travail ordinaire de vérification. Ces collaborateurs proviennent des cabinets suivants:

Arthur Andersen & Co.  
Clarkson, Gordon & Co.  
Coopers & Lybrand  
Deloitte, Haskins & Sells  
Ernst & Ernst  
Gardner, Macdonald & Co.  
Laventhol & Horwath  
MacGillivray & Co.  
Peat, Marwick Mitchell & Co.  
Price Waterhouse & Co.  
Raymond, Chabot, Martin, Paré & Associés  
Séguin, Préfontaine, Patenaude & Cie.  
Thorne Riddell & Co.  
Touche Ross & Co.  
Zittler, Siblin, Stein, Levine & Co.

**3.8** Pendant les mois de mai, juin et juillet, période de pointe pour la vérification des organismes et sociétés de la Couronne, le Bureau de la vérification a eu l'avantage d'obtenir les services de 28 vérificateurs provenant de cabinets d'experts-comptables, qui se sont joints au personnel en place. Cette aide inestimable lui a permis de faire le travail en question dans les délais impartis, et d'affecter une partie de ses employés à la vérification des ministères qui doit précéder la certification des Comptes du Canada.

**3.9** Au cours de l'année, le Conseil du trésor a délégué au Bureau le pouvoir de classer ses postes, sous la seule réserve des limitations budgétaires et d'une surveillance générale. De son côté, la Commission de la Fonction publique lui a délégué un pouvoir sensiblement accru pour ce qui est de l'embauche et d'autres mesures de dotation. L'Auditeur général devrait donc être mieux en mesure de régler bon nombre des problèmes de

dotation en personnel survenus ces dernières années. À titre d'exemple, le Bureau de la vérification participera désormais, de façon plus directe, au recrutement dans les universités.

**3.10** En outre, l'Institut des comptables agréés de l'Ontario a décidé en se fondant sur une étude récente de notre nouvelle organisation et de nos nouvelles normes de surveillance, de formation et de vérification sur place, d'augmenter le nombre de stagiaires en comptabilité dans la province autorisés à effectuer leur cléricature au Bureau; dans un premier temps, ce nombre a été porté de 10 à 25. Cette mesure écarte, pour l'instant, une entrave sérieuse à nos chances d'attirer un bon nombre des éléments les plus prometteurs désireux de travailler dans la région de la capitale nationale. Après une nouvelle étude du Comité d'évaluation de l'expérience, qui est prévue pour 1976, nous serons peut-être en mesure de demander une nouvelle augmentation, en temps voulu, de notre quota d'étudiants, si la qualité de nos programmes de formation et de notre surveillance sur place s'avèrent, là encore, à la hauteur des normes et des exigences de l'Institut.

**3.11** Deux de nos comptables agréés récemment promus ont été placés dans des cabinets d'experts-comptables publics pour une période de deux ans, aux termes du Programme de permutation des cadres. Le Bureau participe également à d'autres programmes d'échange: un gestionnaire de la vérification a été envoyé au bureau du Vérificateur général d'Australie pour une durée de 18 mois, en échange de l'un de leurs cadres supérieurs; et des représentants des bureaux de vérification de la Malaisie, du Sri Lanka, de la Guyane et de l'Indonésie ont travaillé ici, au Canada, au cours de séjours de diverses durées.

**3.12** Le tableau suivant indique la composition de notre personnel à plein temps au 1er octobre 1975, après la mise en place de la réorganisation et aux 31 mars 1975 et 31 mars 1974, non compris les membres du personnel travaillant aux termes du Programme de permutation des cadres:

	au 1er octobre 1975	au 31 mars 1975	au 31 mars 1974
Direction .....	9	5	5
Directeurs et gestionnaires de la vérification .....	32	30	27
Surveillants et agents supérieurs de la vérification .....	131	136	134
Autre personnel de vérification .....	<u>87</u>	<u>74</u>	<u>74</u>
Professionnels de la comptabilité et de la vérification .....	259	245	240
Personnel n'appartenant pas à la profession comptable .....	<u>72</u>	<u>57</u>	<u>39</u>
	<u>331</u>	<u>302</u>	<u>279</u>
Dans la région de la capitale nationale .....	253	228	214
Dans d'autres parties du Canada .....	<u>78</u>	<u>74</u>	<u>65</u>
	<u>331</u>	<u>302</u>	<u>279</u>

Au 1er octobre 1975, 142 membres (soit 55%) de notre personnel professionnel de la comptabilité possédaient les qualifications nécessaires pour être membres d'une association de comptables et 95 autres (soit 37%) étaient inscrits à des programmes en vue d'obtenir ces qualifications.

Le Bureau de la vérification a poursuivi ses activités en vue de se conformer à la résolution quant aux langues officielles. Au cours de l'année, 26 membres de notre personnel professionnel ont suivi des cours de langue. En application de la phase 2 de la résolution, nous avons organisé une unité de travail de langue française et nous sommes maintenant en mesure d'effectuer des vérifications en français dans les ministères, sociétés de la Couronne et organismes d'état.

**3.13** Au nom de mes collègues du Bureau de la vérification, c'est avec regret que je signale ici le décès soudain, en avril, de M. A. Vern Witt, surveillant de la vérification, qui avait fourni plus de 27 années de bons et loyaux services au Bureau de la vérification. Mentionnons également ici les membres du Bureau de la vérification qui ont pris leur retraite au cours de l'année: Garner O. Currie, secrétaire du Comité de direction; A. Douglas Wigmore, C.G.A., gestionnaire de la vérification; Gérard Fournier et J. Émile Legault, surveillants de la vérification; Lloyd A. Crowder, N. Herbert Longstreet et Marie A.K. Doran, premiers vérificateurs, et Mme Violet E. McColl, secrétaire. Toutes ces personnes avaient chacune à leur actif plus de 32 années de travail au sein de la fonction publique du Canada, et au cours de ces années, chacune avait apporté sa contribution à l'efficacité et à l'esprit du Bureau, ce dont nous les remercions vivement. Au nom de leurs collègues du Bureau de la vérification, je leur souhaite une bonne santé et beaucoup de bonheur au long de leur retraite.

## **Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics**

**3.14** L'un des objectifs du Bureau de la vérification est de collaborer au maximum avec le Comité permanent des comptes publics dans son étude du Rapport de l'Auditeur général du Canada à la Chambre des communes, en accord avec ses responsabilités en tant qu'organisme indépendant relevant du Parlement. L'Auditeur général et des membres de son personnel assistent aux réunions du Comité, fournissent tout renseignement supplémentaire demandé à l'égard des divers paragraphes du Rapport, apportent leur témoignage lors d'auditions, présentent les preuves requises et répondent aux questions. Sur demande, le Bureau collabore également avec le sous-comité du Comité des comptes publics à établir l'ordre du jour et les méthodes de planification, d'ordonnancement des travaux et d'établissement des priorités dans son examen du Rapport de l'Auditeur général.

### **Normes professionnelles**

**3.15** Le travail du Bureau et l'état de la comptabilité, de la vérification et du contrôle financier, au sein du gouvernement, semblent avoir souffert dans le passé de l'absence de principes de comptabilité et de vérification généralement reconnus et semblables à ceux qui se sont développés au fil des ans dans le secteur privé.

On a entrepris de gros efforts en vue d'établir, ou de faire établir, des principes et des critères théoriques sûrs, devant servir de cadre et de base aux activités du Bureau de la vérification à l'avenir.

L'Auditeur général a réuni un groupe d'experts indépendants chargés de le conseiller, à sa demande, sur des questions importantes reliées à la théorie et à l'application des principes de comptabilité, de vérification et de contrôle financier. Cette tribune, qui porte le nom de groupe consultatif en matière de comptabilité, de vérification et de contrôles financiers, se compose d'associés de plusieurs grands cabinets de comptables agréés de tout le pays, et est présidée par M. Ross M. Skinner, F.C.A.. Associé principal de l'un de ces grands cabinets d'experts-comptables, M. Skinner a déjà été président du Comité de recherche sur la comptabilité et la vérification de l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.); il est l'auteur de l'ouvrage «Les principes comptables: Une étude canadienne», publié récemment par l'I.C.C.A. Le groupe consultatif s'est montré fort utile à l'occasion de l'examen que le Bureau de la vérification a fait de l'Étude des comptes du Canada, réalisée par un comité interministériel.

L'I.C.C.A. a formé récemment une équipe, y compris une personne désignée par l'Auditeur général, chargée d'étudier s'il est faisable et souhaitable d'établir au sein de l'Institut un comité permanent des normes de comptabilité et de vérification, pour tous les niveaux de l'administration publique.

On est en train de s'entendre au sein du Bureau sur une nouvelle approche uniforme de la vérification, qui devrait accroître considérablement l'efficacité des vérificateurs sur place; il s'agit de préciser les objectifs, la portée de la vérification et les normes à respecter, et

également de supprimer bon nombre des incertitudes dues au manque de principes bien définis de comptabilité et de vérification des comptes du secteur public. Cette nouvelle approche tend à intégrer les principes et les méthodes modernes de vérification à nos conditions particulières et aux responsabilités exclusives relevant de l'Auditeur général en vertu de la loi. On prévoit, dans le cadre des nouvelles méthodes, une évaluation du contrôle interne à l'aide de questionnaires de contrôle interne, de systèmes de graphique d'acheminement, d'échantillonnage statistique, de techniques de vérification par ordinateur et de feuilles de travail normalisées. On procède actuellement à une mise à l'épreuve d'un manuel complet de vérification et de questionnaires de contrôles interne, avant de les mettre en application.

Le Bureau a également commencé à faire appel à des spécialistes de la vérification informatique, aussi bien dans des cas exigeant une très grande compétence technique, que lorsqu'il s'agit de conseiller le personnel non spécialisé appelé parfois à se fier aux contrôles informatiques dans de nombreuses étapes de leurs travaux courants de vérification.

### **Attestations et rapports de vérification**

**3.16** L'Auditeur général fait rapport chaque année à la Chambre des communes, en conformité de l'article 61(1) de la Loi sur l'administration financière. Il fait également rapport aux ministres concernés de ses observations à l'égard des états financiers des sociétés de la Couronne dont il est le vérificateur, et qui figurent ci-dessous ou dans la liste de la Partie VI du présent Rapport.

**3.17** L'Auditeur général a également examiné les états financiers des organismes, des fonds renouvelables et des comptes spéciaux suivants, pour leurs exercices terminés pendant l'année financière terminée le 31 mars 1975 ou coïncidant avec ladite année, et il a fait rapport à leur sujet; la liste ci-après indique le ministère dont relève l'organisme ou le compte en question.

Entité	Ministère
Office des produits agricoles	Agriculture
Office de stabilisation des prix agricoles	Agriculture
Caisse renouvelable de l'agriculture	Agriculture
Commission canadienne des grains	Agriculture
Caisse renouvelable pour la surveillance des champs de course	Agriculture

Entité	Ministère
Caisse renouvelable du compte de téléphone du gouvernement canadien	Communications
Caisse renouvelable du Bureau des passeports	Affaires extérieures
Centre de recherche pour le développement international	Affaires extérieures
Compte du fonds des changes	Finances
Fonds renouvelable de Statistique Canada	Industrie et Commerce
Caisse renouvelable pour les expositions d'Information Canada	Travail
Caisse renouvelable pour les publications d'Information Canada	Travail
Conseil de recherches médicales	Santé nationale et Bien-être
Compte du Régime de pensions du Canada	Santé nationale et Bien-être
Fonds d'investissements du Régime de pensions du Canada	Santé nationale et Bien-être
Caisse renouvelable des douanes et accise	Revenu national
Conseil de fiducie du Fonds canadien de recherches de la reine Elisabeth II sur les maladies de l'enfance	Conseil Privé
Conseil économique du Canada	Conseil privé
Conseil des sciences du Canada	Secrétariat d'État
Conseil des arts du Canada	Secrétariat d'État

Caisse renouvelable du centre de la photo  
du gouvernement canadien

Secrétariat d'État

Office national du film

Secrétariat d'État

Musées nationaux du Canada

Secrétariat d'État

Archives publiques - Fonds renouvelable  
du service central de microfilm

Secrétariat d'État

Fonds renouvelable - Bureau de la  
formation et du perfectionnement du  
personnel

Secrétariat d'État

Fonds de pensions de la Gendarmerie  
royale du Canada (personnes à charge)

Solliciteur général

Bureau du Séquestre

Approvisionnement et Services

Caisse renouvelable de la production de  
défense

Approvisionnement et Services

Fonds renouvelable de l'Imprimerie

Approvisionnement et Services

Fonds renouvelable des  
approvisionnements du gouvernement  
canadien

Approvisionnement et Services

Fonds renouvelable des aéroports

Transports

Tous les états financiers, et les rapports de vérification y afférents, des organismes ci-dessus se trouvent dans le volume II des Comptes publics, à l'exception de ceux du Bureau de la formation et du perfectionnement du personnel de la Commission de la fonction publique, qui n'étaient pas disponibles au moment de l'impression des Comptes publics.

**3.18** L'Auditeur général a également examiné les états financiers des comptes spéciaux suivants (qui ne figurent pas dans les Comptes publics) et fait rapport à leur sujet:

Régime de pensions du Canada  
Conseil canadien des normes

### Vérification des organismes internationaux

**3.19** L'Auditeur général est l'un des trois membres du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies, l'Assemblée générale l'ayant nommé pour un troisième terme de trois ans qui prendra fin le 30 juin 1977. En juin 1975, l'Auditeur général du Canada a été élu président du Comité des commissaires aux comptes pour une période d'un an débutant en décembre 1975. À ce titre, son attribution principale sera, entre autres, de représenter le Comité aux réunions de l'Assemblée générale et de ses comités.

Conformément au règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations unies, l'Auditeur général du Canada est conjointement et solidairement responsable de toutes les vérifications y compris celles qui sont entreprises par ses deux collègues du Comité. Au cours de l'année financière 1974-1975, l'Auditeur général du Canada a vérifié les activités suivantes pour le compte du Comité:

- L'Office des Nations unies à Genève
- Le Fonds de fiducie des Nations unies, missions spéciales et dépenses spéciales
- Le Programme des Nations unies pour le développement
- Le Bureau de la coopération technique
- Le Fonds des Nations unies pour le développement industriel
- Le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population

De plus, l'Auditeur général est le vérificateur de l'Organisation de l'aviation civile internationale, organisme spécialisé des Nations unies dont le siège social est au Canada.

Les vérifications pour le compte des Nations unies sont effectuées selon la formule de recouvrement des frais.

### Vérifications spéciales et enquêtes

**3.20** La direction des vérifications spéciales et enquêtes doit entreprendre des études visant l'ensemble de l'Administration fédérale, ou portant sur des sujets plus vastes que ne l'exigent les fonctions ordinaires inhérentes à nos travaux de vérification au jour le jour. Ces études feront appel au personnel interne auquel on assignera des projets précis et qui sera secondé par des spécialistes du secteur privé ou public, ou encore par des professionnels d'autres disciplines, lorsque les circonstances le nécessiteront. Des mandats distincts, où l'on insistera sur l'examen de la valeur des systèmes de contrôle interne, seront établis à l'égard de chaque projet.

En outre, la direction des vérifications spéciales et enquêtes continuera, au nom du Bureau de la vérification, à enquêter et à se prononcer sur l'administration des dépenses faites dans le cadre du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole et de

produits pétroliers, institué à la demande du gouverneur en conseil aux termes de l'article 62 de la Loi sur l'administration financière (Partie IX).

## **Étude de la gestion et du contrôle financiers**

**3.21** Les conclusions de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers de 1974-1975 figurent à la Partie X et au Supplément au présent Rapport. Le programme de 1974-1975 a consisté en l'étude des systèmes de gestion et de contrôle financiers de 28 ministères et organismes. Le Bureau continuera à surveiller les mesures que les ministères et organismes ont prises à la suite des conclusions et recommandations de l'Étude.

En raison de l'importance des constatations faites à ce jour, l'étude se poursuivra jusqu'à ce que nous ayons passé en revue tous les ministères, organismes, conseils, commissions et sociétés de la Couronne dont l'Auditeur général vérifie les comptes. En dernier lieu, cet examen se poursuivra, probablement sur une base périodique, dans le cadre de nos programmes et méthodes de vérification ordinaire.

**3.22** Le programme de 1975-1976 englobera quelques-uns des ministères et organismes qui n'ont pas été examinés l'an dernier, mais on insistera surtout sur l'évaluation en profondeur des contrôles comptables internes et financiers des sociétés de la Couronne. En l'occurrence, le mandat établi pour cette étude prévoit l'examen de ce qui suit:

- a) les lois ainsi que les règlements, politiques, directives et lignes directrices concernant la gestion et le contrôle financiers, et dont l'application relève d'organismes centraux, de même que la mesure dans laquelle les sociétés de la Couronne s'y conforment;
- b) les méthodes et systèmes financiers des sociétés de la Couronne y compris les contrôles budgétaires, la comptabilité des revenus, les systèmes de fixation des prix et des coûts, les dépenses, l'actif, le passif, les engagements et les systèmes de rapports financiers;
- c) l'intégration des processus et systèmes comptables dans les systèmes centraux;
- d) la mesure dans laquelle les méthodes et systèmes financiers sont surveillés et vérifiés par des groupes de vérificateurs internes ou opérationnels, ou les deux;
- e) le genre, la précision, la date de présentation, l'objet et l'emploi des données et rapports financiers internes courants;
- f) les fonctions, responsabilités et attributions des gestionnaires et du personnel des finances et de la comptabilité, en particulier le système de contrôle comptable et financier, ainsi que les rapports entre leurs fonctions et celles des organismes centraux responsables des finances et de la comptabilité;
- g) les principes comptables et les normes qui régissent l'établissement des rapports financiers et la divulgation des renseignements au sein des sociétés de la Couronne.

**3.23** Le programme de 1974-1975 a fait largement appel aux associés et chefs de groupe des 16 cabinets de comptables agréés qui ont participé au Programme de permutation des cadres. Chaque équipe était dirigée par un associé d'un Cabinet participant et se composait d'un chef de groupe du même cabinet et d'un cadre supérieur du Bureau de la vérification. Nos cadres supérieurs ont participé pleinement à toutes les étapes qui s'inscrivaient dans le cadre du programme de 1974-1975. Grâce à l'expérience ainsi acquise, nous avons moins besoin, en 1975-1976, de participants au Programme de permutation des cadres. La direction générale de l'étude et bon nombre des travaux sur place incombent au personnel du Bureau de la vérification. Toutefois, nous continuerons pendant une période limitée à disposer de l'aide précieuse d'un certain nombre des associés qui ont dirigé l'étude des ministères, l'an dernier. Cette continuité et cette expérience seront très utiles au programme de cette année.

### **Réunions des vérificateurs législatifs**

**3.24** Comme ils l'avaient fait au cours des deux dernières années, les vérificateurs législatifs canadiens se sont réunis cette année encore à Québec, du 22 au 24 septembre 1975, pour échanger des opinions sur des questions techniques ou autres, d'intérêt commun. Quelque 40 cadres supérieurs des bureaux fédéral et provinciaux de la vérification ont assisté à la réunion. Il a notamment été question des fraudes et des moyens de les découvrir, de l'évolution de la comptabilité publique, du rapport du Comité indépendant de révision, des objectifs, de l'organisation et du déroulement (mais non des résultats) de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, ainsi que du rôle du Comité des comptes publics. La communication qui a porté sur ce rôle était particulièrement intéressante. Elle a été présentée par M. Serge Joyal, député et vice-président du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, qui a assisté à toutes les séances et contribué de façon remarquable au succès de la conférence. Ont également pris la parole, à titre d'invités, M. Raymond Garneau, ministre des Finances du Québec, et M. Claude Ryan, rédacteur en chef du journal *Le Devoir*.

Le Bureau a participé à la neuvième conférence triennale des vérificateurs généraux du Commonwealth, qui a eu lieu, en août 1975, à Kuala Lumpur. La conférence, à laquelle ont assisté 47 représentants de 26 pays, a porté sur un vaste éventail de sujets, dont les suivants: l'organisation et le fonctionnement d'un bureau de vérification; l'établissement de rapports; la vérification des subventions, prêts et pensions; la vérification de gestion et opérationnelle; l'établissement des budgets en fonction du rendement des programmes; et les méthodes de comptabilité publique.

### **Dépenses du Bureau de la vérification**

**3.25** Les dépenses d'exploitation du Bureau de la vérification pour l'année financière 1974-1975 se sont élevées à \$7.5 millions, dont environ 86% ou \$6.5 millions ont été consacrés aux traitements et autres frais reliés au personnel. Un état comparatif des dépenses est présenté ci-dessous:

	1974-75	1973-74
	(en milliers de dollars)	
Traitements	\$ 5,841	\$ 4,199
Contributions à la pension de retraite	633	373
Frais de voyage, de mutation de personnel et de communication	455	206
Rapport annuel, publicité, etc.	11	60
Services professionnels et spéciaux	469	95
Location — machines et équipement de bureau	26	8
Réparations et entretien	5	8
Fournitures et approvisionnements	66	28
Mobilier et équipement de bureau	98	49
Autres	20	19
	<u>\$ 7,624</u>	<u>\$ 5,045</u>
À déduire: Recouvrements des frais de vérifications des organismes internationaux	121	123
	<u>\$ 7,503</u>	<u>\$ 4,922</u>
Solde périmé du crédit	<u>\$ 179</u>	<u>\$ 788</u>



LES ÉTATS FINANCIERS DU CANADA POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE  
31 MARS 1975, ÉTABLIS PAR LE RECEVEUR GÉNÉRAL ET INCLUS DANS LA  
SECTION 2 DES COMPTES PUBLICS DU CANADA

LA PORTÉE ET LES MÉTHODES DES COMPTES PUBLICS POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE  
TERMINÉE LE 31 MARS 1975, ÉTABLIS PAR LE RECEVEUR GÉNÉRAL ET INCLUSES  
DANS LA SECTION 1 DES COMPTES PUBLICS DU CANADA

LE COMPTE DU FONDS DES CHANGES. ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF  
AU 31 DÉCEMBRE 1974

# Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

Section (Volume 11)	Ministère	Revenu fiscal	Produit de placements	Revenu postal	Remboursements de dépenses des années antérieures
		\$	\$	\$	\$
1	Agriculture .....		90,883,954		609,981
2	Communications .....		3,524,296		120,384
3	Consommation et Corporations .....				31,953
4	Énergie, Mines et Ressources .....	1,445,108,538	14,040,750		173,399
5	Environnement .....		1,882,623		1,037,672
6	Affaires extérieures .....		1,233,937		1,036,167
7	Finances .....	325,131	1,006,823,040		862,127
9	Affaires indiennes et Nord canadien .....		13,799,138		424,598
10	Industrie et Commerce .....		45,737,072		2,237,761
11	Justice .....				42,154
12	Travail .....		312		1,737,553
13	Main-d'œuvre et Immigration .....		67,682		1,911,278
14	Défense nationale .....		1,012,269		3,722,385
15	Santé nationale et Bien-être social .....				1,222,198
16	Revenu national .....	20,882,577,293	68,125		38,086
17	Parlement .....				64,142
18	Postes .....		213	485,460,974	191,687
19	Conseil privé .....				22,598
20	Travaux publics .....		905,739		1,442,884
21	Expansion économique régionale .....		25,375,570		4,199,310
22	Sciences et Technologie .....				452
23	Secrétariat d'État .....		72,236		719,828
24	Solliciteur général .....		633,414		647,637
25	Approvisionnements et Services .....		4,921,092		358,643
26	Transports .....		144,403,578		725,032
27	Conseil du Trésor .....				385,817
28	Affaires urbaines .....		448,807,004		57,127,172
29	Affaires des anciens combattants .....		27,270,630		2,973,254
		22,328,010,962	1,831,462,684	485,460,974	84,066,152

Services et droits	Produit de ventes	Privilèges, licences et permis	Lingots et monnaie	Prime, moins-value et change	Divers	Total	Section (Volume II)
\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
11,906,932	3,541,722	290,227			597,317	107,830,133	1
	4				2,048	3,646,732	2
3,118,128		7,133,187			1,168,181	11,451,449	3
157,247	93,809	1,228,744			2,900,023	1,463,702,510	4
26,141	1,049,383	2,203,167			160,564	6,359,560	5
263,997	1,299	484,472			586,273	3,606,145	6
816,945			47,551,916	3,229,530	4,811,557	1,064,420,246	7
573,286	209,251	15,706,909			449,345	31,162,527	9
115,324		300			1,294,373	49,384,830	10
94,057	430				291,943	428,584	11
4,455	2,811				107,104	1,852,235	12
30,842	3,360				958,204	2,971,366	13
					300,180	5,034,834	14
18,017,133	2,318,658	13,632			3,038,820	24,610,441	15
4,553,300	551,882	147,236			7,455,062	20,895,390,984	16
2,264		203,869			33,765	304,040	17
					234,583	485,887,457	18
26					153,121	175,745	19
932,669	81,821	31,094			185,547	3,579,754	20
1,320,185	191,115	2,167,195			1,754,985	35,008,360	21
						452	22
3,149,574	37,254	1,408,841			11,773	5,399,506	23
50,180	292,516	180,465			220,571	2,024,783	24
10,620	5,758,217				470,656	11,519,228	25
	13,931	966,811			2,090,430	148,199,782	26
52,500					5,217	443,534	27
	1,629,500				5,130,241	512,693,917	28
					1,425,507	31,669,391	29
45,195,805	15,776,963	32,166,149	47,551,916	3,229,530	35,837,390	24,908,758,525	

Les notes explicatives figurant à la page 7 font partie intégrante du présent état.

*le Sous-ministre des Finances*  
T. K. SHOYAMA

*le Sous-receveur général du Canada*  
J. L. FRY

*Attestation de l'Auditeur général du Canada*

Les comptes relatifs au revenu figurant à l'état ci-dessus ont été vérifiés sous ma direction. Sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, je certifie que, à mon avis, l'état présente une récapitulation exacte pour l'année terminée le 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 des états des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés.

*L'Auditeur général du Canada*  
J. J. MACDONELL

*Le 15 septembre 1975*

(On trouvera ce résumé ainsi que les notes y afférentes  
dans la section 2 du volume I des Comptes publics.)

# LE GOUVERNEMENT DU CANADA

## État des dépenses et des revenus pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

### DÉPENSES

	Année financière terminée	
	le 31 mars 1975	le 31 mars 1974
	\$	\$
Agriculture.....	664,280,951	426,419,171
Communications.....	60,278,529	51,435,822
Consommation et Corporations.....	48,986,582	37,406,919
Énergie, Mines et Ressources.....	1,365,863,435	341,852,499
Environnement.....	383,057,743	316,062,782
Affaires extérieures.....	548,885,902	439,315,691
Finances.....	6,006,195,320	4,616,857,651
Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs.....	1,898,136	1,721,941
Affaires indiennes et Nord canadien.....	672,234,919	594,567,249
Industrie et Commerce.....	449,892,384	399,781,138
Justice.....	61,464,125	42,884,060
Travail.....	35,082,636	33,118,261
Main-d'œuvre et Immigration.....	1,683,548,329	1,643,140,700
Défense nationale.....	2,507,527,921	2,231,983,162
Santé nationale et Bien-être social.....	5,199,353,997	3,775,583,137
Revenu national.....	351,743,028	269,966,362
Parlement.....	50,831,747	41,751,787
Postes.....	731,603,637	591,162,969
Conseil privé.....	52,662,181	19,127,912
Travaux publics.....	523,826,470	469,735,614
Expansion économique régionale.....	441,432,843	411,532,232
Sciences et Technologie.....	6,343,074	6,754,810
Secrétariat d'État.....	1,155,360,085	1,026,423,391
Solliciteur général.....	450,447,759	350,049,844
Approvisionnements et Services.....	90,168,423	73,429,724
Transports.....	1,302,837,845	827,492,293
Conseil du Trésor.....	310,753,536	262,583,804
Affaires urbaines.....	278,823,090	215,225,124
Affaires des anciens combattants.....	619,486,326	538,292,758
Dépenses totales.....	26,054,870,953	20,055,659,307
Déficit budgétaire.....	- 1,146,112,428	- 672,642,591
	24,908,758,525	19,383,016,716

Les notes de la page 7 font partie intégrante de cet état financier.

Voir à la section 10 pour le détail des crédits alloués et des dépenses par ministère.

le Sous-ministre des Finances  
T. K. SHOYAMA

le Sous-receveur général du Canada  
J. L. FRY

REVENU

	Année financière terminée	
	le 31 mars 1975	le 31 mars 1974
	\$	\$
Revenu fiscal—		
Impôt sur le revenu—		
Particuliers.....	10,068,290,599	7,925,803,336
Sociétés.....	4,285,216,846	3,410,977,705
Non-résidents.....	427,423,766	323,678,371
Taxes d'accise—		
Ventes.....	2,900,071,165	2,692,861,072
Autres.....	413,440,556	407,995,965
Taxe sur l'exportation du pétrole.....	224,261,170	286,617,261
Frais d'exportation du pétrole.....	1,445,108,538	
Droits de douane à l'importation.....	1,808,860,186	1,384,648,328
Droits d'accise.....	747,959,844	685,893,282
Impôt sur les successions.....	7,053,161	14,353,554
Divers.....	325,131	390,518
	22,328,010,962	17,133,219,392
Revenu non fiscal—		
Produit de placements.....	1,831,462,684	1,489,205,560
Postes—Revenu postal net.....	485,460,974	480,005,199
Recouvrements de dépenses d'années antérieures.....	84,066,152	99,354,814
Services et droits.....	45,195,805	35,212,147
Produit des ventes.....	15,776,963	21,217,828
Privilèges, licences et permis.....	32,166,149	26,455,532
Lingots et monnaie.....	47,551,916	58,113,747
Prime, moins-value et change.....	3,229,530	
Divers.....	35,837,390	40,232,497
	2,580,747,563	2,249,797,324
Revenu total.....	24,908,758,525	19,383,016,716

Attestation de l'Auditeur général du Canada

L'état ci-dessus a été examiné conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et j'ai obtenu tous les renseignements et explications que j'ai demandés. Je certifie que, sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, l'état est conforme aux comptes tenus par le Receveur général du Canada, et, à mon avis, il présente un exposé exact des dépenses et revenus du Canada pour l'année terminée le 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 des états des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés.

L'Auditeur général du Canada  
J. J. MACDONELL

Le 15 septembre 1975

(On trouvera ce résumé ainsi que les notes y afférentes  
dans la section 2 du volume I des Comptes publics.)

# Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

Section (Volume II)	Ministère	Crédits alloués	Dépenses	Soldes non dépensés	
				Périmés	Reportés <sup>(1)</sup>
		\$	\$	\$	\$
1	Agriculture .....	(2)702,316,559	664,280,951	6,081,867	31,953,741
2	Communications .....	61,739,936	60,278,529	1,461,407	
3	Consommation et Corporations .....	49,461,956	48,986,582	475,374	
4	Énergie, Mines et Ressources .....	1,371,155,659	1,365,863,435	5,292,224	
5	Environnement .....	392,131,633	383,057,743	9,073,890	
6	Affaires extérieures .....	(3)547,356,223	548,885,902	(6) — 1,529,679	
7	Finances .....	6,006,694,323	6,006,195,320	499,003	
8	Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs .....	1,892,033	1,898,136	(7) — 6,103	
9	Affaires indiennes et Nord canadien .....	(4)676,861,564	672,234,919	3,313,359	1,313,286
10	Industrie et Commerce .....	469,258,527	449,892,384	19,366,143	
11	Justice .....	63,841,110	61,464,125	2,376,985	
12	Travail .....	35,380,781	35,082,636	298,145	
13	Main-d'œuvre et Immigration .....	1,698,399,113	1,683,548,329	14,850,784	
14	Défense nationale .....	2,511,552,027	2,507,527,921	4,024,106	
15	Santé nationale et Bien-être social .....	5,662,712,109	5,199,353,997	463,358,112	
16	Revenu national .....	353,544,549	351,743,028	1,801,521	
17	Parlement .....	51,338,896	50,831,747	507,149	
18	Postes .....	738,755,672	731,603,637	7,152,035	
19	Conseil privé .....	56,086,158	52,662,181	3,423,977	
20	Travaux publics .....	529,335,492	523,826,470	5,509,022	
21	Expansion économique régionale .....	488,919,823	441,432,843	47,486,980	
22	Sciences et Technologie .....	6,579,915	6,343,074	236,841	
23	Secrétariat d'État .....	(5)1,163,590,019	1,155,360,085	8,163,897	66,037
24	Solliciteur général .....	469,483,168	450,447,759	19,035,409	
25	Approvisionnements et Services .....	93,107,857	90,168,423	2,939,434	
26	Transports .....	1,331,611,058	1,302,837,845	28,773,213	
27	Conseil du Trésor .....	318,682,872	310,753,536	7,929,336	
28	Affaires urbaines .....	298,068,025	278,823,090	19,244,935	
29	Affaires des anciens combattants .....	628,656,680	619,486,326	9,170,354	
		26,778,513,737	26,054,870,953	690,309,720	33,333,064

le Sous-ministre des Finances  
T. K. SHOYAMA

le Sous-receveur général du Canada  
J. L. FRY

## Attestation de l'Auditeur général du Canada

Les comptes relatifs aux dépenses comprises dans l'état ci-dessus ont été vérifiés sous ma direction. Sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, je certifie que, à mon avis l'état présente une récapitulation exacte pour l'année terminée le 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 des états des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés.

L'Auditeur général du Canada  
J. J. MACDONELL

Le 15 septembre 1975

(1) Disponible pour être dépensé au cours des années financières suivantes: Ministère de l'Agriculture, crédit 15, 1971-1972 et 1972-1973 \$31,953,741; Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, crédit 30, 1971-1972 \$1,313,286; Ministère du Secrétariat d'État, crédit 2b, 1968-1969 \$66,037.

(2) Comprend \$38,124,637 reportés du crédit 15, Ministère de l'Agriculture, crédits alloués de 1970-1971, 1971-1972, 1972-1973.

(3) Comprend \$11,981,353 reportés du crédit 30, Ministère des Affaires extérieures, crédits alloués de 1972-1973 et crédit 25 des crédits alloués de 1973-1974.

(4) Comprend \$1,857,491 reportés du crédit 35 et crédit 30 du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, crédits alloués respectivement de 1970-1971 et 1971-1972.

(5) Comprend \$66,577 reportés du crédit 2b, Ministère du Secrétariat d'État, crédits alloués de 1968-1969.

(6) S'ensuit des autorisations, inscrites aux crédits 10 et 10b du Ministère des Affaires extérieures, de payer des cotisations selon les montants établis, en devises des pays où elles sont prélevées, et de faire d'autres paiements spécifiés, en devises des pays indiqués, même si le montant global des paiements dépasse l'équivalent en dollars canadiens établi en janvier et octobre 1974.

(7) Dépense en trop due à une erreur dans le traitement de l'indemnité de départ d'un employé prenant sa retraite.

Les notes de la page 7 font partie intégrante de l'état ci-dessus.

Voir à la section 10 pour le détail des crédits alloués et des dépenses par ministère.

(On trouvera ce résumé ainsi que les notes y afférentes  
dans la section 2 du volume I des Comptes publics.)

# Notes se rapportant à l'état des revenus, dépenses, crédits alloués et soldes non dépensés pour l'année financière terminée le 31 mars 1975

## 1. CONVENTIONS COMPTABLES

Les principales conventions comptables, selon lesquelles ces états ont été établis, sont définis à la section 1 intitulée «La Portée et les Méthodes des Comptes publics» du Volume 1.

## 2. RECETTES ET REVENUS NON COMPRIS DANS LES COMPTES DE REVENUS

Les revenus sont présentés, déduction faite de montants crédités à d'autres comptes comme suit :

### i. COMPTES DE SÉCURITÉ SOCIALE

	1974-1975	1973-1974
Fonds de sécurité de la vieillesse—		
Impôt sur le revenu des particuliers	\$1,642,000,000	\$1,300,000,000
Impôt sur le revenu des sociétés	550,500,000	299,000,000
Taxe de vente	966,023,429	897,477,024
	3,158,523,429	2,496,477,024
Régime de pensions du Canada	1,743,177,529	1,435,391,091
Compte d'assurance-chômage	1,622,000,000	1,019,500,000

### ii. COMPTES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Des produits de \$9.8 millions provenant de la vente de biens et d'équipement excédentaires ont été ajoutés au Compte des biens excédentaires de la Couronne par le Ministère de la Défense nationale, et des dépenses de \$19.6 millions ont été faites sur ce Compte.

De plus, des produits de \$1.3 million provenant de la vente de biens et d'équipement non excédentaires ont été portés au crédit de son Compte de remplacement d'équipement non excédentaires et des dépenses de \$5.7 millions ont été effectuées sur ce Compte.

### iii. COMPTES DU MINISTÈRE DES POSTES

En vertu de la Loi sur les postes, S.R., c. P-14, la rémunération des maîtres de poste et des postiers dans certaines catégories de bureaux de poste, et d'autres frais, s'élevant à \$79.9 millions ont été effectués à même les revenus postaux bruts.

### iv. COMPTES DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Les revenus n'incluent pas ceux de la taxe sur le transport aérien qui entrait en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre, 1974 et qui se chiffraient à \$7.1 millions à la fin de 1974-1975; de ce montant, \$3.7 millions ont été inclus aux avances de fonds de roulement du Ministère des Transports, et \$3.4 millions ont été crédités aux dépenses budgétaires du ministère.

Cette répartition est établie en fonction du nombre de passagers qui circulent dans les aéroports. Certains de ceux-ci sont financés respectivement par le fonds renouvelable des aéroports et des dépenses budgétaires.

### v. COMPTES DE DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Des recettes et revenus se chiffrant à \$714 millions ont été crédités aux dépenses budgétaires comparativement à \$567 millions crédités en 1973-1974.

### vi. AUTRES COMPTES SPÉCIAUX ET FONDS RENOUVELABLES

Les recettes et les revenus qui sont applicables à ces comptes y ont été crédités.

## 3. LE 31 MARS COÏNCIDE AVEC UN JOUR FÉRIÉ—CONSÉQUENCE

Puisque le 31 mars 1975 était un lundi de Pâques, l'année financière 1974-1975 s'est prolongée jusqu'au mardi, 1<sup>er</sup> avril 1975, aux termes de la Loi d'interprétation (Statuts Révisés du Canada, C. 1-23, art. 25(1)). En conséquence, certaines recettes et certains paiements du 1<sup>er</sup> avril 1975 ont été portés aux comptes de 1974-1975. En plus, les paiements pour les approvisionnements et services reçus le 1<sup>er</sup> avril 1975, pouvaient être portés aux comptes de 1974-1975, si le paiement était effectué avant la fin du 30 avril 1975.

## 4. TAXE/FRAIS D'EXPORTATION DE PÉTROLE

Les revenus d'exportations du pétrole proviennent de la taxe d'exportation sur le pétrole applicable aux exportations faites à la fin du mois de mars 1974 et des frais d'exportation du pétrole applicables aux exportations enregistrées depuis la fin du mois de mars 1974.

La Loi d'exportation du pétrole autorise le Ministre des Finances à verser aux provinces exportatrices de pétrole, où le pétrole a été produit, recouvré ou extrait, des sommes équivalentes à 50% des revenus fiscaux provenant de la taxe d'exportation du pétrole. Tel que stipulé par la Loi, des versements de 50% des revenus encaissés en vertu de la Loi sur la taxe d'exportation du pétrole ont été distribués aux provinces.

Aucune somme relative aux frais d'exportation du pétrole n'est versée aux provinces exportatrices; des compensations ont cependant été versées aux importateurs de pétrole brut et de produits pétroliers. Elles sont comprises dans les dépenses du Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

## 5. TRANSFERTS DE FONCTIONS, RESPONSABILITÉS ET MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Lorsqu'il y a eu transferts de fonctions, responsabilités ou modifications législatives au cours d'une année financière, on procède, pour fins de comparaison, à une régularisation des montants de l'année financière antérieure lorsque ces derniers sont importants.

La seule de ces régularisations s'applique au Ministère de la Santé et du Bien-être social.

Alors qu'en 1973-1974 les crédits 25 et 35 de ce ministère avaient les privilèges de la procédure du crédit net, ces privilèges n'étaient pas en force au cours de 1974-1975. Pour fins de comparaison, les revenus et les dépenses ont été majorés de \$16.3 millions.

Les autres changements pour lesquels il n'existe aucune régularisation pour 1973-1974 sont les suivants:

Les coûts de publications d'Information Canada au cours de l'année 1974-1975 furent imputés au fonds renouvelable des publications. En 1973-1974, les coûts des publications (\$5.3 millions) avaient été imputés au crédit 5 du Ministère du Travail et le produit provenant des ventes de publications (\$3.4 millions) avait été crédité au revenu non fiscal.

En 1973-1974 le Ministère de la Défense nationale administrait le programme des mesures civiles d'urgence et le total des dépenses dudit programme (\$5.5 millions) fut entièrement imputé à ce ministère. En 1974-1975 ce programme fut décentralisé et les dépenses s'y rapportant sont incluses aux comptes des ministères et agences convenus.

(On trouvera ces notes dans la section 2  
du volume I des Comptes publics.)

# GOUVERNEMENT DU CANADA

## État de l'actif et du passif au 31 mars 1975

	31 mars 1975	31 mars 1974	Variation nette en 1974-1975
	\$	\$	\$
<b>ACTIF</b>			
1. Actif à court terme—			
a) Encaisse, annexe A, section 11, page 2 .....	4,234,018,115	1,969,669,046	2,264,349,069
b) Valeurs détenues au compte de portefeuille au coût amorti .....	81,280,272	68,337,169	12,943,103
c) Autres actifs à court terme, annexe B, page 2 .....	306,125,996	102,696,001	203,429,995
	4,621,424,383	2,140,702,216	2,480,722,167
2. Avances de fonds de roulement des ministères, annexe C, section 11, page 2 .....	772,579,830	630,007,152	142,572,678
3. Comptes de réserves de devises—			
a) Compte du fonds des changes .....	4,793,279,053	5,466,279,053	- 673,000,000
b) Souscription du Canada au capital du Fonds monétaire international— Avoir propre de l'État .....	1,252,980,128 6,046,259,181	1,297,167,219 6,763,446,272	- 44,187,091 - 717,187,091
4. Comptes de sécurité sociale, annexe D, section 11, page 5—			
Fonds de placements du Régime de pensions du Canada .....	7,981,874,000	6,696,981,000	1,284,893,000
Compte d'assurance-chômage—Avances—Recouvrable en partie ou en total à partir de crédits parlementaires .....	1,656,747,924	1,719,280,356	- 62,532,432
Compte d'assurance-chômage .....	100,101,962	60,417,553	39,684,409
	9,738,723,886	8,476,678,909	1,262,044,977
5. Avances, prêts et apports en capital—Au pays, annexe E, section 11, page 5—			
a) Prêts et apports en capital aux sociétés de la Couronne .....	15,217,510,623	13,634,105,066	1,583,405,557
Recouvrement devant nécessiter de nouveaux crédits .....	237,499,094	237,695,681	- 196,587
b) Prêts à des gouvernements provinciaux .....	1,005,282,390	834,326,166	170,956,224
c) Avances à l'Office de développement et de prêts municipaux .....	223,567,797	234,872,906	- 11,305,109
d) Fonds de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants (moins réserve pour prestations conditionnelles) .....	526,500,373	512,403,871	14,096,502
e) Divers .....	901,444,761	725,129,691	176,315,070
	18,111,805,038	16,178,533,381	1,933,271,657
6. Avances, prêts et apports en capital—À l'étranger, annexe F, section 11, page 11			
a) Prêts aux gouvernements d'autres pays .....	2,067,704,544	1,831,620,629	236,083,915
b) Souscriptions, au capital d'organismes internationaux, avances de fonds de roulement, prêts et apports en capital à ces organismes .....	590,148,322 2,657,852,866	492,351,155 2,323,971,784	97,797,167 333,881,082
	133,289,269	135,027,802	- 1,738,533
7. Valeurs détenues en fidéicomis, annexe G, section 11, page 12 .....			
8. Frais différés—			
a) Tranches non amorties des déficits actuariels—			
Compte de pension de retraite des Forces canadiennes .....	845,432,000	702,040,000	143,392,000
Compte de pension de retraite de la Fonction publique .....	716,100,000	362,900,000	353,200,000
Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada .....	46,211,999	24,878,004	21,333,995
b) Frais non amortis de lancement d'emprunts, section 12 .....	199,011,844	156,454,914	42,556,930
	1,806,755,843	1,246,272,918	560,482,925
9. Actif immobilisé .....	1	1	
10. Prêts et apports en capital improductifs, annexe H, section 11, page 13 .....	79,130,380	80,354,071	- 1,223,691
Total de l'actif inscrit .....	43,967,820,677	37,974,994,506	5,992,826,171
11. Moins: Réserve pour pertes à la réalisation d'actif .....	- 546,384,065	- 546,384,065	
Actif net inscrit .....	43,421,436,612	37,428,610,441	5,992,826,171
12. Dette nette, représentée par l'excédent du passif sur l'actif net inscrit, annexe I, section 11, page 13 .....	19,274,567,774	18,128,455,346	1,146,112,428
	62,696,004,386	55,557,065,787	7,138,938,599

Les notes explicatives figurant à la page 10 font partie intégrante de l'état de l'actif et du passif.  
Voir à la section 11 les annexes détaillées des comptes de l'actif et du passif.

le Sous-ministre des Finances  
T. K. SHOYAMA

le Sous-receveur général du Canada  
J. L. FRY

	31 mars 1975	31 mars 1974	Variation nette en 1974-1975
	\$	\$	\$
<b>PASSIF</b>			
13. Passif à court terme, annexe J, section 11, page 13—			
a) Chèques en circulation.....	1,237,415,332	1,282,452,993	— 45,037,661
b) Comptes à payer (la partie qui est exigible en avril de l'année financière suivante).....	1,049,213,277	1,177,528,155	— 128,314,878
c) Billets non productifs d'intérêt aux organismes internationaux.....	198,539,264	154,349,201	44,190,063
d) Dette échue et impayée.....	29,777,939	27,913,706	1,864,233
e) Intérêts échus et non payés.....	1,407,278,929	1,129,035,371	278,243,558
f) Intérêts courus.....	759,011,026	592,021,068	166,989,958
g) Autres passifs à court terme.....	229,039,219	231,293,860	— 2,254,641
	4,910,274,986	4,594,594,354	315,680,632
14. Comptes de réserves de devises—			
a) Billets non productifs d'intérêt au Fonds monétaire international.....	916,000,000	990,000,000	— 74,000,000
b) Attribution de droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international..	370,279,053	370,279,053	
	1,286,279,053	1,360,279,053	— 74,000,000
15. Comptes de dépôt et de fiducie, annexe K, section 11, page 16.....	480,475,848	579,390,882	— 98,915,034
16. Comptes de rente, d'assurance et de pension, annexe L, section 11, page 20—			
a) Comptes de sécurité sociale—			
Régime de pensions du Canada.....	8,262,422,656	6,933,825,886	1,328,596,770
Fonds de sécurité de la vieillesse.....	1,030,255	32,735,490	— 31,705,235
b) Comptes de pension de retraite.....	12,586,377,141	10,848,542,394	1,737,834,747
c) Autres.....	1,479,157,340	1,446,915,970	32,241,370
	22,328,987,392	19,262,019,740	3,066,967,652
17. Soldes non dépensés d'affectations à des comptes spéciaux, annexe M, section 11, page 20.....	139,296,573	172,265,845	— 32,969,272
18. Provision pour intérêt composé et boni sur obligations d'épargne du Canada, annexe N, section 11, page 21.....	132,627,020	114,100,946	18,526,074
19. Créances différées, annexe O, section 11, page 21.....	317,518,354	294,736,772	22,781,582
20. Comptes d'ordre, annexe P, section 11, page 22.....	14,385,949	8,312,879	6,073,070
21. Dette non échue, annexe Q, section 11, page 23—			
a) Obligations.....	27,456,159,211	24,266,365,316	3,189,793,895
b) Bons du Trésor.....	5,630,000,000	4,905,000,000	725,000,000
	33,086,159,211	29,171,365,316	3,914,793,895
<b>Passif total .....</b>	<b>62,696,004,386</b>	<b>55,557,065,787</b>	<b>7,138,938,599</b>

**REMARQUE:**

À la section 11, on trouvera la liste du passif éventuel du gouvernement du Canada, qui consiste en valeurs ferroviaires garanties, capital et intérêts, \$596,229,000, autres garanties \$15,034,509,267, ainsi que certaines garanties dont le montant est indéterminé.

**Attestation de l'Auditeur général du Canada**

L'état ci-dessus a été examiné conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière, et j'ai obtenu tous les renseignements et explications que j'ai demandés. Je certifie que, sous réserve des commentaires formulés dans mon rapport à la Chambre des communes, l'état est conforme aux comptes tenus par le Receveur général du Canada et, à mon avis, il présente un exposé exact de la situation financière du Canada au 31 mars 1975, conformément aux conventions comptables auxquelles renvoie la note 1 de l'état de l'actif et du passif.

Le 15 septembre 1975

L'Auditeur général du Canada  
J. J. MACDONELL

(On trouvera à la section 2 du volume I des Comptes publics cet état ainsi que les notes y afférentes; tandis qu'on trouvera à la section 11, sauf indication contraire, les annexes et les pages auxquelles cet état réfère.)

# Notes explicatives de l'État de l'actif et du passif au 31 mars 1975

## 1. CONVENTIONS COMPTABLES

Les principales conventions comptables selon lesquelles cet état a été établi sont définies à la section 1 intitulée «La Portée et les Méthodes des Comptes publics» du Volume 1.

## 2. DETTE NETTE

L'augmentation de la dette nette en 1974-1975 est liée à un déficit budgétaire de \$1,146.1 millions comparativement à \$672.6 millions en 1973-1974.

## 3. TRANCHES NON AMORTIES DES DÉFICITS ACTUARIELS

Le passif supplémentaire, pour ce qui a trait au Compte de pension de retraite de la Fonction publique, au Compte de pension de retraite des Forces canadiennes et au Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, est dû aux relèvements de traitements et de la solde, et au déficit actuariel de \$214 millions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique déterminé au cours de l'année et établi en fonction de l'évaluation quinquennale au 31 décembre 1972. Ces montants de régularisation furent crédités aux comptes de pension de retraite appropriés et imputés aux frais différés; ce passif sera amorti sur une période de cinq ans ainsi que l'autorisent les modifications des lois sur les pensions.

## 4. L'ACTIF ET LE PASSIF AUX FONDS ÉTRANGERS

Sauf les postes à court terme, l'actif et le passif maintenus en fonds étrangers sont enregistrés au cours historique. La valeur de ces postes déterminés au cours du change en date du 31 mars 1975 (\$1 É.-U. = \$1.0018 Can.) était comme suit:

	Valeur enregistrée	Valeur au cours du change au 31 mars 1975	Surévaluation (sous-éval.)
ACTIF	\$	\$	\$
Valeurs détenues au compte de portefeuille.....	13,510,421	12,568,807	941,614
Comptes de réserves de devises—			
Compte du fonds des changes.....	4,793,279,053	4,814,661,192	(21,382,139)
Capital souscrit au Fonds monétaire international.....	1,252,980,127	1,374,684,391	(121,704,264)
Avances, prêts et apport en capital—À l'étranger—			
Souscriptions au capital d'organismes internationaux, avances de fonds de roulement et prêts à ces organismes	584,297,745	570,355,462	13,942,283
	6,644,067,346	6,772,269,852	(128,202,506)
PASSIF			
Comptes de réserves de devises—			
Attribution de droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international.....	370,279,053	448,172,106	(77,893,053)
Dette non échue.....	207,598,711	192,374,652	15,224,059
	577,877,764	640,546,758	(62,668,994)

Les soldes de banque maintenus en devises étrangères sont convertis en dollars canadiens à la fin de l'année en utilisant les taux courants à leur fermeture.

## 5. DROITS SPÉCIAUX DE TIRAGE

Le passif pour l'attribution de droits spéciaux de tirage sur le Fonds monétaire international a été consigné dans les comptes du Canada conformément aux méthodes comptables proposées par le Fonds aux participants. Bien que le passif résulte de transactions relatives aux réserves de devises, il n'en est pas tenu compte dans la détermination des réserves internationales officielles du Canada.

## 6. COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE

On trouve les postes relatifs au Compte d'assurance-chômage qui sont enregistrés à l'État de l'actif et du passif au tableau suivant:

ACTIF	1975	1974	Variation nette
	(en milliers de dollars)		
Encaisse en dépôts spéciaux du Receveur général.....		40,195	— 40,195
Avances.....	1,656,748	1,719,280	— 62,532
Compte d'assurance-chômage.....	100,102	60,418	39,684
	1,756,850	1,819,893	— 63,043

## PASSIF

Mandats en circulation.....	96,309	54,176	42,133
-----------------------------	--------	--------	--------

## 7. LE 31 MARS COÏNCIDE AVEC UN JOUR FÉRIÉ—CONSÉQUENCE

Puisque le 31 mars 1975 était un lundi de Pâques, l'année financière 1974-1975 s'est prolongée jusqu'au mardi 1<sup>er</sup> avril 1975 aux termes de la Loi d'interprétation (Statuts Révisés du Canada, C. I-23, art. 25(1)). En conséquence, certaines recettes et certains paiements du 1<sup>er</sup> avril 1975 ont été portés aux comptes de 1974-1975. En plus, les paiements pour les approvisionnements et services reçus le 1<sup>er</sup> avril 1975, pouvaient être portés aux comptes de 1974-1975, si le paiement était effectué avant la fin du 30 avril 1975.

## 8. RECOUVREMENT DEVANT NÉCESSITER DE NOUVEAUX CRÉDITS

Ce compte comprend les soldes aux comptes des prêts suivants:

	(en millions de dollars)
Société Radio-Canada.....	197.9
Commission de la capitale nationale.....	39.6
	237.5

Le recouvrement de ces prêts nécessitera vraisemblablement de nouveaux crédits au cours des années financières postérieures.

(On trouvera ces notes dans la section 2 du volume I des Comptes publics.)

# LA PORTÉE ET LES MÉTHODES DES COMPTES PUBLICS

## Nature et présentation des Comptes publics

### Nature des Comptes publics

Les Comptes publics constituent le rapport financier annuel du gouvernement du Canada, rapport que publie le Receveur général du Canada en conformité avec l'article 55 de la Loi sur l'administration financière. Le rapport porte sur les opérations financières du gouvernement durant l'année financière considérée quoique, dans bon nombre de cas, le mandat du Parlement visant ces opérations découle de lois adoptées au cours d'années antérieures. Il comprend en outre les comptes des sociétés de la Couronne et ceux d'autres organismes tenus indépendamment des comptes du Canada. L'exercice financier d'un certain nombre de ces sociétés correspond à l'année civile plutôt qu'à l'année financière de l'État, qui se termine le 31 mars.

### Présentation des Comptes publics

Les Comptes publics sont publiés en trois volumes. Le Volume I contient :

- Un bref exposé des caractéristiques principales des états financiers et des méthodes de comptabilité de l'État ;
- Les grandes lignes des opérations de l'année financière alors terminée y compris les revenus et dépenses exprimés en fonction des comptes nationaux ;
- Un examen des revenus, des dépenses et du surplus budgétaire de l'année financière, ainsi que des observations sur les aspects les plus significatifs des principaux postes ;
- Une analyse des opérations non-budgétaires ;
- Un résumé des opérations financières du gouvernement et leur effet sur la dette non échue et la situation financière de l'État ;
- Les états des dépenses et des revenus, de l'actif et du passif du Canada, certifiés conformes par l'Auditeur général ;
- Un état du passif éventuel du Canada.

Ce volume comprend également :

- Un exposé sommaire des crédits et des dépenses pour chaque ministère ;
- Les états à publier dans les Comptes publics en vertu de la Loi sur l'administration financière ;
- Un certain nombre d'états et d'annexes complémentaires.

Le Volume II analyse plus en détail les états financiers des ministères. Ce Volume présente, pour chaque ministère :

- Les crédits, les dépenses et les soldes non dépensés ;
- Le coût global de chaque programme ;
- Une analyse des dépenses et des articles courants par programme ;
- Une analyse des dépenses par article courant ;
- Une analyse des dépenses par activité entreprise dans le cadre des programmes ;
- Un état des subventions, contributions et autres paiements de transfert ;
- Un état des revenus perçus ;
- Un résumé de toutes les rentrées et déboursés et de tous les comptes spéciaux.

Le Volume II fournit des nombreux renseignements supplémentaires, par ministère, sur des postes tels que :

- Les sommes à recevoir ;
- Les paiements de services professionnels et spéciaux ;
- La construction et l'acquisition de machines, de matériel, de terrains, de bâtiments et d'ouvrages.

Le Volume III comprend les états financiers des sociétés de la Couronne qui tiennent leurs propres comptes, et les rapports de vérificateurs.

## Le régime de comptabilité de l'État

Les méthodes décrites dans ce qui suit se sont élaborées depuis plusieurs années et reflètent les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et d'autres lois. Toutefois, elles ont été revues par un comité interministériel préparant une « Étude des Comptes du Canada », constitué des représentants du Conseil du Trésor, du Ministère des Finances et du Receveur général du Canada. Ces méthodes sont donc sujettes à modifications dans la mesure où les recommandations découlant de « l'Étude des Comptes du Canada » seront acceptées.

Afin de faciliter au lecteur l'interprétation des états financiers du gouvernement, les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de certaines des particularités des méthodes et du système de comptabilité de l'État. Cet aperçu renferme :

- Les concepts de base du système de comptabilité de l'État ;
- La définition du gouvernement du Canada en tant qu'entité comptable ;
- L'identification de ses opérations financières ;
- L'affectation des opérations aux années financières ;
- L'évaluation des opérations ;
- Le classement des opérations.

### Concepts de base

Les deux concepts de base du système comptable du gouvernement, selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, sont que tous les droits et recettes, autres que ceux réservés aux provinces, « forment ensemble un Fonds du revenu consolidé » et que le solde du fonds, après certaines imputations préalables, servira aux crédits du Parlement du Canada. La Loi sur l'administration financière stipule en outre que « Tout budget des dépenses soumis au Parlement doit porter sur les services arrivant en cours de paiement dans l'année financière », mais modifie cette exigence en autorisant le paiement, trente jours après la fin d'une année financière, des dettes contractées au cours de cet année-là ; ces dettes peuvent alors être imputées aux comptes du même exercice financier. Après le délai de trente jours, aucun autre déboursé ne peut être effectué à même le solde inemployé d'un crédit annuel quelconque. Ainsi n'y a-t-il aucun crédit annuel valable auquel on puisse imputer définitivement les dettes contractées au cours d'une année financière, mais encore impayées ; ces dettes impayées ne peuvent être acquittées à même ces crédits. Tous les déboursés destinés à acquitter ces dettes devraient alors figurer aux comptes de la même année. L'incidence de ces

(On trouvera cette information dans la section I  
du volume I des Comptes publics.)

dispositions constitutionnelles et juridiques est examinée plus en détail dans les sections suivantes.

## **Le gouvernement du Canada, entité comptable**

Toutes les opérations financières du gouvernement du Canada sont portées aux Comptes publics, qu'elles soient faites par ou pour un ministère, un organisme ou un service tel qu'un office, une commission, un conseil, une société de la Couronne ou un fonds. Il existe néanmoins un certain nombre de sociétés de la Couronne et d'autres organismes qui gèrent leurs propres opérations bancaires et tiennent leurs propres comptes. Les opérations financières de ces organismes ne sont portées aux comptes de l'État que dans la mesure où les sommes qu'elles comportent proviennent de l'État ou sont versées à l'État.

Comme entité comptable, le gouvernement du Canada se définit donc comme l'ensemble de tous les ministères, organismes, offices, commissions, conseils, sociétés de la Couronne, fonds et autres services, à deux exceptions près. Ces exceptions sont les sociétés de la Couronne qui sont des «corporations de mandataire» et des «corporations de propriétaire» dont les listes figurent respectivement aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière et les sociétés de la Couronne qui ne sont pas visées par la Loi sur l'administration financière, parmi lesquelles se trouvent la Banque du Canada, le Conseil des arts du Canada, la Commission canadienne du blé, la Banque d'expansion industrielle, le Centre de recherches pour le développement international et la Corporation du Centre national des Arts.

Le gouvernement du Canada, en tant qu'entité comptable, comprend donc tous les ministères et autres services qui versent leurs revenus au Fonds du revenu consolidé et dont les dépenses sont imputées à ce fonds, avec une importante exception.

Bien qu'il soit permis aux «corporations de mandataire» et aux «corporations de propriétaire» de gérer leurs propres opérations bancaires, il existe cinq sociétés de l'annexe C—la Commission canadienne du lait, l'Office canadien des provenances, le Conseil des ports nationaux, la Monnaie royale canadienne et l'Uranium Canada Limited—qui pour fins bancaires, doivent utiliser le Fonds du revenu consolidé. Ces cinq «corporations de mandataire» sont traitées de la même façon que les sociétés énumérées aux annexes C et D et, par conséquent, elles sont exclues de la définition du gouvernement du Canada en tant qu'entité comptable.

La distinction entre l'entité comptable qu'est le gouvernement du Canada et les sociétés de la Couronne non comprises dans cette entité, reflète la nature différente qui existe dans les opérations du gouvernement du Canada et celles des sociétés de la Couronne concernées. Les opérations financières du gouvernement du Canada ne visent, pour la plupart, aucune fin commerciale. Pour ce qui est des sociétés de la Couronne les objectifs commerciaux revêtent une importance et se reflètent dans leur système comptable.

La présente description du système de comptabilité du gouvernement du Canada concerne, par conséquent, que les ministères, les organismes et autres sous-entités comptables comprises dans la définition du gouvernement du Canada, comme entité comptable.

## **Identification des opérations financières**

L'article 106 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que toutes les rentrées doivent être versées au Fonds du revenu consolidé et tous les paiements imputés à ce fonds. La même exigence, ainsi que les dispositions de la Loi sur l'administration financière voulant que les comptes bancaires du gouvernement entrent dans le Fonds du revenu consolidé, assurent que la présentation des encaissements et des décaissements du Fonds du revenu consolidé est complète.

L'identification des opérations financières commence alors par l'identification de toutes les opérations de caisse susceptibles de modifier le solde du Fonds du revenu consolidé. Les opérations de caisse à l'intérieur du Fonds du revenu consolidé alors qu'il s'agit de mouvements de fonds entre comptes bancaires ne sont donc pas incluses dans les Comptes publics. De tels mouvements d'argent entre les comptes s'appliquent à des transferts de fonds pour répondre à des besoins ou pour honorer des engagements pris avec les banques à charte au sujet de la répartition des dépôts des deniers publics.

Outre les opérations de caisse, un certain nombre d'opérations internes sont présentées. Ces opérations ne modifient pas le solde du Fonds du revenu consolidé mais sont du revenu portées aux Comptes publics à cause d'une législation ou d'une réglementation.

Voici une liste des plus importantes opérations internes :

- L'intérêt, les contributions du gouvernement et les frais différés portés au crédit des comptes de rente, de pension et d'assurance;
- Les frais différés pour les frais de lancement d'emprunts;
- Les créances différées pour les primes sur prêts;
- Les créances différées pour les montants dus mais non perçus;
- Les avances au Compte d'assurance-chômage;
- Les avances de fonds de roulement aux ministères;
- Les prêts aux fonds renouvelables;
- Les soldes sans affectation du Fonds de sécurité de la vieillesse;
- Les soldes sans affectation de comptes spéciaux rapportés à des années postérieures;
- Les affectations à certains crédits provenant d'autres postes;
- Les transferts internes d'intérêt;
- Les transferts internes de surplus entre les fonds et les comptes;
- Les radiations de pertes.

Ces écritures interministérielles servent à différer les revenus et les dépenses, à transférer les autorisations de déboursier de l'argent entre les comptes aux années financières suivantes, et à rectifier la valeur de l'actif lorsqu'il se produit des pertes.

Outre les opérations internes et les opérations de caisse déjà décrites, deux catégories additionnelles d'opérations sont identifiées aux Comptes publics du Canada. Les opérations initiales donnant lieu aux émissions de billets non productifs d'intérêt payables au Fonds Monétaire International et à d'autres organismes internationaux, ainsi que les allocations de droits de tirage spéciaux reçus du Fonds Monétaire International n'entraînent aucun changement dans

(On trouvera cette information dans la section 1  
du volume 1 des Comptes publics.)

le Fonds du revenu consolidé mais ont une incidence sur d'autres éléments d'actif et de passif.

Les billets non productifs d'intérêt payables aux organismes internationaux sont émis en tant que partie des souscriptions du Canada au capital de telles organisations. Ces souscriptions sont portées à l'actif et les billets non productifs d'intérêts au passif, jusqu'à ce qu'ils soient encaissés. La première émission de tels billets n'entraîne donc aucune réception d'espèces mais les organismes internationaux sont par la suite payés en espèces lorsqu'ils présentent les billets pour paiement.

Le Fonds Monétaire International alloue au Canada des droits de tirage spéciaux. Au moment d'une telle allocation, le Canada ne fait aucun paiement, même si ces droits de tirage spéciaux constituent des éléments d'actif pouvant servir à payer d'autres pays. Pour identifier les transactions, des droits de tirage spéciaux sont enregistrés à titre d'avances supplémentaires au Fonds des changes et le passif équivalent inscrit pour leur remboursement au Fonds Monétaire International.

Après les premières émissions de billets non productifs d'intérêt ou d'allocations de droits de tirage spéciaux, des opérations ultérieures entraînent des changements dans le solde du Fonds du revenu consolidé et sont donc identifiées de la même façon que toute autre opération modifiant le solde du Fonds.

### **L'affectation des opérations aux années financières**

L'affectation des opérations aux exercices comptables est généralement établie selon la comptabilité de caisse ou la comptabilité d'exercice. Lorsqu'on utilise la comptabilité de caisse, on inscrit les revenus au compte dans la période où ils sont encaissés, et l'on inscrit les dépenses au moment où l'on effectue les sorties de caisse. Lorsqu'on utilise la comptabilité d'exercice, on inscrit les revenus au compte lorsqu'ils sont gagnés ou qu'ils deviennent exigibles, même s'ils ne sont pas perçus, et l'on inscrit les dépenses au moment où elles deviennent exigibles, peu importe que le paiement soit fait dans la même période comptable ou non.

Dans les Comptes publics, il n'y a pas de redressements des revenus en fonction de la comptabilité d'exercice. Les revenus sont inscrits en fonction de la comptabilité de caisse et, par conséquent, les revenus d'impôt courus et autres revenus à recevoir ou courus, (incluant les intérêts courus), ne sont pas généralement inscrits comme actifs à l'état de l'actif et du passif de l'État. Les revenus fiscaux et non fiscaux courus qui se sont accumulés, mais non encaissés, ne font pas partie, de toute évidence, du Fonds du revenu consolidé; par conséquent, ils ne peuvent pas être utilisés pour financer les déboursés des crédits autorisés par le Parlement. Aussi, le Canada évalue-t-il ces revenus comme tels lorsqu'il les perçoit.

Pour ce qui est des dépenses, la Loi sur l'administration financière stipule que tout budget des dépenses concernera les services à venir dans le cours des paiements, mais permet que les paiements pour acquitter des dettes soient effectués à partir d'une affectation annuelle dans les trente jours qui suivent la fin de l'année et apparaissent dans les comptes de cette même année. Après quoi, toute affectation devient périmée. Il en résulte que les exigibilités découlant de contrats

et les autres comptes exigibles en date du 31 mars, pour lesquels des chèques sont émis dans le cours d'avril, sont inscrits comme dépenses de l'année se terminant le 31 mars, et apparaissent comme passif à court terme sur l'état de l'actif et du passif. Toutes les dépenses non incluses sont celles dont les affectations annuelles ont été annulées. Cette méthode permet d'inclure dans les opérations de chaque année la plus grande partie des dépenses du gouvernement qui, selon une comptabilité d'exercice, seraient incluses comme dépenses courues et apparaîtraient sur l'état de l'actif et du passif comme des comptes à payer.

Certaines dispositions touchent l'accumulation des intérêts courus sur la dette publique, ainsi que les salaires et traitements courus. Chaque mois, on impute aux dépenses budgétaires les intérêts sur les dettes non échues, incluant les bons du Trésor, à mesure que ces intérêts s'accumulent, plutôt que de les débiter annuellement ou semestriellement, au moment où les intérêts deviennent exigibles. À la fin de l'année financière on impute aux dépenses budgétaires les salaires et traitements courus.

Ces procédés comptables ont pour effet d'inclure dans les dépenses budgétaires de chaque année financière l'intérêt couru sur les dettes non échues, les salaires et traitements courus et un certain nombre d'autres dépenses courues en fonction de dettes contractées durant l'année financière et payées au cours des trente premiers jours de l'année suivante. La différence entre le rapport actuel des dépenses budgétaires aux Comptes publics et l'application stricte de la comptabilité d'exercice aux dépenses budgétaires est donc la valeur des dettes contractées durant une année financière et non payées au cours des trente jours suivants. Comme il a déjà été indiqué, il n'existe plus d'affectations annuelles valides pour acquitter ce genre de dettes non payées.

Par contre, les revenus sont inscrits selon une comptabilité de caisse.

Ces méthodes sont prudentes parce que les dépenses budgétaires sont incluses à titre de passif dans les comptes de la même année, alors que les revenus courus ne sont pas considérés comme un actif ni crédités au revenu avant d'avoir été perçus.

Dans le cas d'opérations non budgétaires, le produit de la vente d'éléments d'actif, les dettes contractées, les paiements pour l'achat d'éléments d'actif et le rachat de dettes sont inscrits à mesure qu'ils se produisent. Il y a, cependant, toute une série d'opérations non budgétaires qui n'amènent aucune rentrée ni paiement en espèces. Ces opérations non budgétaires ont déjà été décrites dans la section traitant de «l'identification des opérations financières».

### **Évaluation des opérations**

Toutes les opérations sont évaluées en dollars canadiens, comme l'exige la Loi sur l'administration financière.

Lorsqu'une opération amène une entrée d'argent dans le Fonds du revenu consolidé ou une sortie, sa valeur est censée être celle de la recette ou du déboursé en espèces effectué. L'évaluation des recettes provenant de l'émission d'obligations négociables et de bons du Trésor constitue la seule exception importante à cette méthode. Les bons du Trésor sont émis à escompte; les obligations négociables peuvent être émises à la valeur nominale, à escompte ou avec prime.

(On trouvera cette information dans la section 1  
du volume I des Comptes publics.)

Cependant, les émissions d'obligations négociables et de bons du Trésor sont inscrites à leur valeur nominale. Tout escompte sur la valeur nominale est inscrit dans le Compte des frais non amortis de lancement d'emprunts; les primes sont créditées aux créances différées. Les escomptes sur obligations et les primes sont amortis sur une période allant de la date d'émission jusqu'à la date de remboursement la plus rapprochée, si une telle date est mentionnée, ou à partir de la date de l'émission jusqu'à la date d'échéance de l'emprunt. Quant aux bons du Trésor, la partie de l'escompte applicable à l'année d'émission est imputée à l'intérêt sur la dette publique.

Les dépenses courues à la fin d'un exercice financier n'entraînent pas de sorties en espèces du Fonds du revenu consolidé durant cette année financière-là. Les dépenses courues sont donc évaluées à la somme qui sera créditée au Fonds quand le passif afférent sera réglé.

Les opérations qui n'entraînent ni rentrée au Fonds du revenu consolidé ni sortie de celui-ci, sont évaluées de plusieurs façons. À ce titre, elles peuvent être considérées comme faisant partie de trois groupes.

Le premier groupe comprend des opérations provenant du rapport des dépenses ou des revenus. Ce groupe inclut les frais différés pour les déficits actuariels des comptes de pension de retraite, les frais différés des coûts des émissions d'emprunt et les créances différées pour les primes sur prêt et l'intérêt dû mais non perçu.

Dans le cas des comptes de pension de retraite des Forces canadiennes, de la Fonction publique et de la Gendarmerie royale du Canada, tout déficit actuariel est évalué et inscrit tous les cinq ans et le compte de pension de retraite en question est alors crédité de la somme totale du déficit. Cette somme est en même temps portée au débit du compte pour frais différés des comptes de pension de retraite. Les frais différés sont amortis par des imputations annuelles aux dépenses budgétaires ou aux fonds renouvelables sur une période de cinq ans, à partir de l'année de leur instauration. On effectue les mêmes rajustements lors d'augmentations de salaire.

Les opérations d'amortissement des frais différés des émissions d'emprunt consistent à calculer les montants requis pour amortir ces coûts pendant la durée d'un emprunt ou sur une période allant de sa date d'émission à sa date de remboursement la plus rapprochée.

Les créances différées pour les primes sur prêt sont d'abord évaluées d'après les sommes reçues, après quoi elles sont portées au crédit de l'intérêt sur la dette publique pour la durée des emprunts en question. Les créances différées pour les intérêts dus mais non perçus sont évaluées d'après le montant de l'intérêt en question.

L'évaluation des opérations provenant du rapport des dépenses est donc fondée sur leurs valeurs originales comptabilisées et la convention adoptée pour comptabiliser de telles opérations dans les comptes sur une certaine période de temps. Dans le cas des créances différées pour les intérêts, la convention permet d'assurer que certaines dettes qui sont échues, mais non payées, sont bien inscrites comme telles.

Le deuxième groupe comprend des opérations qui proviennent de transferts d'un compte à l'autre, ou à des années financières ultérieures.

Elles sont évaluées comme suit:

- Les prêts au Compte de l'assurance-chômage, ainsi que les comptes d'avances et les comptes des fonds renouvelables des ministères représentent les sommes tirées des crédits pour déboursier de l'argent accordés à ces comptes;
- Des additions aux soldes non affectés du Fonds de la sécurité de la vieillesse et des comptes spéciaux représentent les crédits qui n'ont pas encore été utilisés et qui sont reportés aux années à venir;
- Des montants crédités à un poste lorsque ces montants sont payés par un ministère ou un organisme à un autre, sont évalués au montant que le ministère ou l'organisme payeur a accepté de transférer au bénéficiaire;
- Les transferts internes d'intérêts sont évalués de la façon normale, soit d'après le capital encore dû et le taux d'intérêt convenu;
- Les surplus de fonds renouvelables représentent l'excédent des revenus sur les dépenses.

Le dernier groupe d'opérations représente les pertes annulées. Ces opérations sont évaluées au montant effectif des pertes; elles sont, en fait, des ajustements sur la valeur de l'actif.

## Le classement des opérations

Pour faciliter la lecture, cette section est subdivisée comme suit:

- Le classement des opérations en opérations budgétaires et opérations non budgétaires;
- Revenus budgétaires;
- Dépenses budgétaires;
- Passif;
- Actif;
- Dette nette.

### *Le classement des opérations en opérations budgétaires et opérations non budgétaires*

Les opérations financières du gouvernement du Canada sont réparties en deux groupes fondamentaux: les opérations budgétaires et les opérations non budgétaires.

En règle générale, les opérations «budgétaires» comportent un accroissement des revenus courants ou des dépenses courantes; les opérations «non budgétaires» portent sur l'achat ou la liquidation d'un élément de l'actif financier, ou sur la création ou la libération d'un élément du passif financier. Ces classements sont sujets, toutefois, à un certain nombre d'exceptions; ils peuvent également être modifiés à la discrétion du Ministre des Finances ou par une loi.

L'article 55(2) (c) de la Loi sur l'administration financière accorde au Ministre des Finances le pouvoir discrétionnaire de déterminer «les éléments d'actif et de passif du Canada que le Ministre juge nécessaires pour indiquer la situation financière du pays à la fin de l'année». Il a donc le pouvoir de changer le classement de toute opération de budgétaire à non budgétaire et vice-versa.

La plupart des changements des opérations en opérations budgétaires et non budgétaires sont cependant faits par une loi établissant un nouveau fonds ou compte. Tout compte de fonds ou d'avance compris dans le Fonds du revenu conso-

lidé est classé comme non budgétaire de sorte que, lorsqu'un nouveau compte de fonds ou d'avance est créé, les opérations qui seraient traitées comme des opérations budgétaires sont classées parmi les opérations non budgétaires. Ces changements de classement s'appliquent aux revenus et aux dépenses.

Par exemple, si certains droits sont alloués à un nouveau compte d'avance ou de fonds renouvelable, le classement de ces droits passera de revenu budgétaire à recettes non budgétaires. De la même façon, lors de la création d'un compte d'avance ou de fonds renouvelable, toute dépense d'immobilisations qui y est effectuée est reclassée de dépenses budgétaires à paiements non budgétaires.

Le classement des opérations en opérations budgétaires ou non budgétaires peut différer d'une année financière à l'autre. Les opérations budgétaires peuvent être classées parmi les opérations non budgétaires, ou vice-versa, à la création ou la fermeture d'un nouveau compte d'avance ou de fonds.

En comptabilité et dans les rapports, on utilise, dans les Comptes publics du Canada, le classement en opérations budgétaires et non budgétaires en vigueur à la fin de l'année financière qui fait l'objet du rapport, et on présente les chiffres comparatifs pour la précédente année financière d'après le même classement. Cette façon de procéder a été adoptée afin de fournir des comparaisons aussi exactes que possible entre l'année financière courante et les années précédentes dans toute édition des Comptes publics.

### *Revenus budgétaires*

Les revenus budgétaires comprennent tous les revenus fiscaux provenant de l'impôt sur le revenu, des taxes ou frais sur les exportations du pétrole, des droits d'accise, des droits de douane à l'importation et de l'impôt sur les successions, sujets aux exceptions mentionnées dans le paragraphe suivant. En outre, les revenus budgétaires comprennent les rentrées provenant des investissements, les revenus postaux nets incluant les déboursés, et revenus, qu'on a porté aux crédits du Ministère des Postes, et certains autres revenus non fiscaux. Les principaux éléments compris dans les autres revenus non fiscaux sont les rentrées provenant de droits, de ventes, de privilèges, de licences, de permis et d'opérations sur les lingots et la monnaie et le remboursement des dépenses des années antérieures.

Les revenus budgétaires sont présentés nets de tout remboursement et ne comprennent pas :

1. la partie de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe de vente, qui est portée au crédit du Fonds de sécurité de la vieillesse;
2. les impôts levés par le gouvernement du Canada mais payés aux provinces participantes selon les accords fédéraux-provinciaux;
3. les revenus de la taxe de transport aérien portés au crédit du Fonds renouvelable des aéroports et des dépenses budgétaires du Ministère des Transports;
4. les contributions au Régime de pensions du Canada et à l'Assurance-chômage;
5. les produits à valoir sur les crédits;
6. les recettes créditées directement aux comptes spéciaux;
7. les recettes créditées directement aux fonds renouvelables.

### *Dépenses budgétaires*

Les dépenses budgétaires comprennent toutes les sommes versées ou exigibles en raison de dettes contractées durant une année financière pour des dépenses de fonctionnement, des dépenses d'investissement, des subventions et des contributions. Les dépenses budgétaires comprennent également certaines opérations internes qui n'amènent aucun changement au solde du Fonds du revenu consolidé. Ce sont, entre autres :

1. les frais d'intérêts, cotisations gouvernementales et déficits actuariels qui sont portés aux crédits des comptes de pension de retraite;
2. la contribution du gouvernement au Compte d'assurance-chômage qui permet le recouvrement des avances faites par le passé à ce compte;
3. les soldes non dépensés des affectations à des comptes spéciaux et de certains autres comptes;
4. des provisions pour radier les pertes;
5. des imputations pour amortir les frais de rectification actuarielle et de lancement d'emprunts inscrits comme frais différés.

Les dépenses budgétaires ne comprennent pas les pensions de vieillesse payées en vertu du Régime de pensions du Canada, les prestations d'assurance-chômage, autres que les allocations aux pêcheurs, tous les paiements puisés dans les recettes portées directement au crédit des comptes spéciaux ou aux dépenses imputées sur les comptes d'avances de fonds de roulement et les fonds renouvelables.

### *Passif*

Le passif du gouvernement du Canada comprend :

1. ses engagements financiers de paiements futurs à des organismes et à des particuliers (hors du gouvernement), y compris ses employés, par suite d'événements et d'opérations antérieurs à la date de la comptabilisation; et
2. les soldes créditeurs de créances différées et les soldes non dépensés d'affectations relatives au Fonds de sécurité de la vieillesse et aux comptes spéciaux.

Le premier groupe, les engagements financiers envers les organismes et les particuliers hors du gouvernement, comprend les intérêts courus, les traitements et salaires courus, les comptes à payer et le passif couru des comptes de pension de retraite. Les comptes à payer représentent les dettes qui résultent des contrats et les autres comptes impayés au 31 mars, acquittés dans les trente jours qui suivent, conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière. Le passif des comptes de pension de retraite est périodiquement réévalué sur une base actuarielle.

Le deuxième groupe, les soldes créditeurs de crédits reportés et les soldes non déboursés des affectations budgétaires relatives au Fonds de sécurité de la vieillesse et aux comptes spéciaux, ne représente pas des obligations envers d'autres organismes et des tiers. En particulier, les pensions de vieillesse sont payables, selon la loi, quelque soit le solde du Fonds de sécurité de la vieillesse. Ces soldes créditeurs figurent parce que les postes comptables concernés sont classés comme étant non budgétaires.

(On trouvera cette information dans la section I  
du volume I des Comptes publics.)

Les catégories de passif qui figurent dans l'état du passif comprennent :

1. le passif à court terme, y compris la dette échue et impayée, les chèques de trésorerie et les mandats en circulation, les intérêts échus et non payés, les intérêts courus, les traitements et salaires courus, les comptes à payer, les billets non productifs d'intérêt à payer aux organismes internationaux et d'autres reconnaissances de dettes, payables à vue;
2. les reconnaissances de dettes à payer au Fonds Monétaire International;
3. les divers fonds versés au Receveur général du Canada ou gardés en fidéicommis à des fins diverses;
4. les fonds de sécurité sociale;
5. les montants portés au crédit d'autres comptes de rente, d'assurance et de pension;
6. les soldes non dépensés de comptes spéciaux, qui, en vertu des dispositions juridiques de leur autorisation, peuvent servir à des dépenses au cours de périodes consécutives à l'année financière durant laquelle on en accorde l'autorisation;
7. la provision pour intérêt composé et boni sur obligations d'épargne du Canada;
8. les sommes dues au gouvernement, mais dont le paiement a été reporté; ce sont là des comptes en contrepartie des postes intitulés «Prêts et apports en capital aux sociétés de la Couronne», «Prêts à des gouvernements d'autres pays» et «Autres prêts et apports en capital»;
9. les comptes d'ordre relativement aux soldes qui donnent lieu à des doutes quant à leur affectation; et
10. la dette non échue, comprenant des obligations et des bons du Trésor.

## Actif

L'actif du gouvernement comprend :

1. les réclamations financières réalisables ou qui donnent un revenu, vis-à-vis d'autres organismes et des particuliers, par suite de transactions antérieures à la date de comptabilisation;
2. d'autres réclamations financières à l'égard des tierces parties, qui ne donnent pas de revenu et peuvent ne pas être réalisables, mais dont aucune autorisation de radiation n'a été obtenue du Parlement;
3. les soldes débiteurs du Compte d'assurance-chômage et des comptes de frais différés, d'avances de fonds de roulement et de fonds renouvelables.

Dans l'établissement de l'actif, la politique suivie consiste à exclure deux catégories d'éléments.

La première catégorie comprend les revenus courus, y compris les taxes et revenus à recevoir. Le fait d'exclure cette catégorie découle de la pratique consistant à inscrire les revenus à leur réception.

La seconde catégorie comprend les stocks de matériaux, de fournitures et d'outillage, de même que les travaux publics et les bâtiments, les monuments nationaux, l'équipement militaire (tel que les aéronefs, les navires de guerre, les fusils et les chars d'assaut), ainsi que d'autres biens corporels enre-

gistrés à une valeur nominale d'un dollar. Les stocks et autres biens corporels en étaient, à l'origine, exclus du fait qu'ils ne produisaient pas de revenu et n'étaient pas non plus des éléments réalisables de l'actif susceptibles d'être contrebalancés par le passif brut pour la détermination de la dette nette.

Cependant, avec l'application d'un tel principe, l'état de l'actif devenait un état de la détention, par le gouvernement, de réclamations financières à l'exception de celles recevables exclues, les revenus et autres recettes étant inscrits selon le principe de la comptabilité de caisse. La ligne de conduite suivie présentement consiste donc à inscrire les éléments de l'actif de cette manière, ainsi que les soldes débiteurs de certains comptes qui sont examinés plus bas.

Les soldes débiteurs au Compte de l'assurance-chômage et à ceux des frais différés, des avances de fonds de roulement et des fonds renouvelables ne sont pas, à une exception près, exigibles de personnes ou d'organismes extérieurs au gouvernement.

Tout solde débiteur au Compte de l'assurance-chômage à la fin d'une année financière est recouvrable à même les cotisations plus fortes des années suivantes et lorsque le chômage dépasse un pourcentage établi, le gouvernement fait une contribution qu'il paie au début de la prochaine année financière. La somme recouvrable par une augmentation future des cotisations pourrait être considéré exigible des cotisants de l'assurance-chômage.

Le solde débiteur pour les frais différés vient de la pratique de différer certains frais. Les soldes débiteurs des avances de fonds de roulement et des fonds renouvelables proviennent de l'habitude de faire des avances à ces comptes au lieu de les financer par des crédits budgétaires; à cause de cette pratique, le financement de certains stocks et de certains actifs immobilisés se traduit en actifs.

L'actif est évalué en fonction du prix de revient ou de la valeur amortie, sauf pour l'actif immobilisé qui présente une valeur nominale d'un dollar. L'évaluation à la valeur amortie n'est appliqué que sur autorisation du Parlement.

Des droits de tirage spéciaux émis par le Fonds Monétaire International ont été inscrits aux comptes conformément aux recommandations du Fonds aux participants.

Les soldes des comptes bancaires effectués en devises étrangères sont convertis en monnaie canadienne à la fin de l'année, selon les taux du marché.

Les catégories d'actif indiquées dans l'état d'actif comprennent :

1. l'actif à court terme comprenant l'encaisse et les valeurs détenues au compte de portefeuille;
2. les avances de fonds de roulement des ministères;
3. les comptes de réserves de devises, y compris les avances au compte du fonds des changes pour l'acquisition d'or et de devises étrangères, et la souscription du Canada au capital du Fonds Monétaire International;
4. les comptes de la sécurité sociale, y compris le fonds de placements du Régime de pensions du Canada et les avances au Compte de l'assurance-chômage;
5. les prêts et apports en capital aux sociétés de la Couronne;
6. d'autres prêts et apports en capital, notamment les prêts aux provinces et aux municipalités, les avances

à l'Office du développement et des prêts municipaux et un certain nombre d'avances diverses à des anciens combattants et à d'autres bénéficiaires;

7. les prêts aux gouvernements d'autres pays et à des organismes internationaux;
8. les valeurs détenues en fidéicomis pour divers comptes de dépôt et de fiducie, de rente, d'assurance et de pension, ainsi que les obligations, certificats d'actions et chèques visés détenus au titre de cautionnements d'entrepreneurs;
9. les frais différés qui comprennent la tranche non amortie des déficits actuariels aux comptes de pension, et représentent la portion de l'engagement de l'État envers ces comptes qui n'a pas été imputée aux dépenses budgétaires, ainsi que les remises des moins-values, commissions, primes de rachat et de conversion à l'occasion deancements d'emprunts qui restent à imputer aux dépenses;
10. l'actif immobilisé: catégorie établie aux fins d'immobilisations matérielles imputées aux dépenses budgé-

taires lors de leur acquisition ou construction et qui figurent à l'état d'actif et de passif à une valeur nominale d'un dollar; et

11. les prêts et apports en capital improductifs qui ne produisent pas actuellement d'intérêt, de bénéfice ni de dividende.

La réserve pour pertes à la réalisation d'actif ne figure pas au passif et est déduite du total de l'actif.

#### *La dette nette*

L'excédent du passif brut sur l'actif net inscrit est désigné dette nette. À l'origine, la dette nette résultait de l'excédent du passif brut sur l'actif «productif», c'est-à-dire l'actif réalisable ou produisant un revenu; aujourd'hui, la dette nette désigne en fait le déficit total enregistré depuis la Confédération.

De plus amples explications sont données dans les notes aux états financiers qui suivent.

(On trouvera cette information dans la section I  
du volume I des Comptes publics.)

**Compte du fonds des changes**  
(Établi conformément à la Loi sur la monnaie et les changes)

ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF AU 31 DÉCEMBRE 1974  
(avec chiffres comparatifs au 31 décembre 1973)

	1974	1973
<b>ACTIF</b>		
Disponibilités à vue . . . . .	\$ 613,384	\$ 5,650
	<u>Dollars des États-Unis</u>	<u>Dollars des États-Unis</u>
En dollars des États-Unis		
Disponibilités à vue . . . . .	\$ 1,537,821	\$ 24,948,254
Bons et obligations du Trésor des États-Unis au prix coûtant, plus les intérêts courus . . . . .	726,043,302	484,216,417
Billets spéciaux du Trésor des États-Unis au prix coûtant, plus les intérêts courus . . . . .	2,389,559,107	2,574,778,942
Obligations de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement au prix coûtant, plus les intérêts courus . . . . .	59,302,825	50,990,124
Libellés en droits de tirage spéciaux et exprimés en dollars des États-Unis (cf. note)		
Fonds Monétaire International—		
Droits de tirage spéciaux attribués au Canada . . . . .	439,076,350	432,620,623
Droits de tirage spéciaux acquis, plus les intérêts courus . . . . .	139,015,184	132,386,364
Créances sur le Fonds Monétaire International, plus les intérêts courus . . . . .	173,868,022	—
Or (cf. note) . . . . .	940,686,913	926,856,238
	<u>\$4,869,089,524</u>	<u>\$4,626,796,962</u>
Contre-valeur en dollars canadiens, au cours de clôture établi au Canada, des avoirs libellés en dollars des États-Unis. 1974: .9906; 1973: .9960 . . . . .	4,823,320,082	4,608,289,774
Compte d'ordre relatif aux opérations en voie de règlement . . . . .	2,064,110	(4,428,000)
	<u>\$4,825,997,576</u>	<u>\$4,603,867,424</u>
<b>PASSIF</b>		
Engagements envers le Fonds du revenu consolidé, conformément à l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes		
Revenus de placements . . . . .	\$ 267,374,030	\$ 216,949,674
Bénéfice net des opérations sur devises étrangères, sur or et sur titres . . . . .	1,976,395	2,061,749
Plus-value de réévaluation résultant des achats nets de devises étrangères . . . . .	105,084	1,151,818
	269,455,509	220,163,241
Avances du Fonds du revenu consolidé . . . . .	4,253,000,000	4,077,000,000
Attributions de droits de tirage spéciaux du Fonds Monétaire International . . . . .	434,949,033	430,890,140
	<u>4,957,404,542</u>	<u>4,728,053,381</u>
Déficit		
Solde au 1 <sup>er</sup> janvier . . . . .	124,185,957	235,059,691
Réévaluation des avoirs détenus à la fin de l'exercice précédent . . . . .	26,833,552	(4,969,176)
Plus-value résultant de la réévaluation des avoirs libellés en droits de tirage spéciaux (y compris l'or) au cours de \$É.-U.42.2222 l'once d'or fin . . . . .		(105,904,558)
Réévaluation nette des avoirs libellés en droits de tirage spéciaux (y compris l'or) (cf. note) . . . . .	(19,612,543)	
Solde au 31 décembre . . . . .	<u>131,406,966</u>	<u>124,185,957</u>
	<u>\$4,825,997,576</u>	<u>\$4,603,867,424</u>

La note qui suit fait partie intégrante du présent état.

Certifié exact:  
Pour la Banque du Canada

Le Gouverneur,  
G. K. BOUEY

Le Chef du Département des relations internationales,  
EDITH M. WHYTE

Ayant examiné l'état ci-dessus, j'en ai fait rapport en date du 30 avril 1975  
au ministre des Finances.

L'Auditeur général du Canada,  
J. J. MACDONELL

(On trouvera cet état ainsi que les notes y afférentes aux pages 7.19 et 7.20  
du volume II des Comptes publics.)

Compte du fonds des changes

NOTE RELATIVE À L'ÉTAT DE L'ACTIF ET DU PASSIF

Ottawa (Ontario)

K1A 0G6

Le 30 avril 1975

Le Fonds Monétaire International applique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1974 une nouvelle méthode d'évaluation des D.T.S. Fondée sur une moyenne des cours de seize grandes monnaies et pondérée selon l'importance relative du commerce extérieur des pays concernés, cette méthode est généralement désignée sous le vocable de méthode de la «corbeille». En considération de cette modification, le ministre des Finances a autorisé, le 31 juillet 1974, la réévaluation des avoirs du Compte qui sont libellés en D.T.S. (y compris l'or). Au 31 décembre 1974, le Fonds Monétaire International établissait la valeur du D.T.S. à 1 dollar É.-U. = 0.816760 D.T.S. (une once troy d'or fin = 35 D.T.S.). Il en est résulté une réévaluation cumulative des avoirs du Fonds des changes de \$19,612,543, montant qui a été crédité au compte de Déficit sur ordre du ministre des Finances.

Au 31 décembre 1973, les avoirs libellés en D.T.S. avaient été évalués au cours de 1 dollar É.-U. = 0.828948 D.T.S.

L'HONORABLE JOHN N. TURNER, C.P., C.R., DÉPUTÉ  
MINISTRE DES FINANCES  
OTTAWA (ONTARIO)

Monsieur le Ministre,

En conformité des dispositions de l'article 18(2) de la Loi sur la monnaie et les changes (S.R., c. C39), j'ai examiné le Compte du Fonds des changes et les opérations y afférant pour l'année terminée le 31 décembre 1974.

Mon examen a comporté une revue générale des méthodes de comptabilité et les sondages de registres comptables et de pièces justificatives que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances. Les vérificateurs de la Banque du Canada nous ont confirmé à la fin de l'année l'avoir du Fonds.

À mon avis, les opérations relatives au Compte étaient conformes aux dispositions de la Loi sur la monnaie et les changes; les registres du Compte reflètent clairement et véritablement l'état du Compte et l'état ci-joint de l'actif et du passif donne un aperçu fidèle de la situation financière du Compte au 31 décembre 1974, conformément aux principes comptables généralement reconnus, et appliqués de la même manière qu'au cours de l'année précédente.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

*L'Auditeur général du Canada*

J. J. MACDONELL

RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL AU PARLEMENT

Conformément à l'article 18(2), de la Loi sur la monnaie et les changes, S.R., c. C-39, j'ai vérifié le Compte du fonds des changes et les opérations afférentes pour l'année terminée le 31 décembre 1974, et je certifie maintenant que, à mon avis, les opérations relatives au Compte ont été conformes aux dispositions de la Loi et les registres du Compte indiquent clairement et fidèlement l'état du Compte.

L'Auditeur général du Canada  
J. J. Macdonell



## COMMENTAIRES DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL CONCERNANT LES ÉTATS FINANCIERS DU CANADA

### Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère

**5.1 Commentaire général.** Ce Résumé, qui porte sur l'année financière terminée le 31 mars 1975, fait apparaître que, du chiffre de \$24,909 millions (\$19,383 millions en 1974) auquel s'élèvent les revenus, \$22,328 millions (\$17,133 millions en 1974) sont des revenus fiscaux. Ce total ne comprend pas les \$270 millions qui ont été portés directement au compte de crédits parlementaires, en vertu de certaines lois portant affectation de crédits. Comme l'indique la page 2.7 du volume I des Comptes publics, ce montant de \$270 millions n'englobe pas les revenus postaux de \$80 millions qui ont servi à couvrir des dépenses postales aux termes de la Loi sur les postes, *S.R., c. P-14*, ni les produits de la vente de biens et d'équipement excédentaires de \$9.8 millions et de biens et d'équipement non excédentaires de \$1.3 million qui ont été versés respectivement au Compte des biens excédentaires de la Couronne et au Compte de remplacement d'équipement du ministère de la Défense nationale.

**5.2 Remboursement de dépenses des années précédentes — Département d'État chargé des Affaires urbaines.** Le Résumé des revenus par ordre d'importance et ministère comprend, au poste des Affaires urbaines, un montant de \$57 millions qui paraît sous la rubrique «remboursements de dépenses des années antérieures». Cet article représente les coûts remboursés à la Société centrale d'hypothèques et de logement, entre le 1er janvier 1974 et le 31 mars 1974, selon certaines dispositions de la Loi nationale sur l'habitation. Remboursés à la Société au cours de l'année terminée le 31 mars 1974, ces coûts ont été imputés aux crédits prévus par autorisation statutaire pour cette même année. Cependant, au cours de l'année terminée le 31 mars 1975, en conformité avec les exigences précises des Lois portant affectation de crédits, ces mêmes coûts ont été imputés au crédit annuel qui prévoit expressément les remboursements du genre, et un montant correspondant de revenu a été inscrit sous la rubrique susmentionnée. Cet usage, qui a été suivi depuis un certain nombre d'années, s'est traduit par un gonflement de \$57 millions des revenus pour l'année en cours (\$34 millions en 1973-1974). Les dépenses du département d'État ont également été gonflées d'un montant du même ordre.

### État des dépenses et des revenus

**5.3 Commentaire général.** Cet État pour l'année terminée le 31 mars 1975 indique des dépenses globales de \$26,055 millions (\$20,056 millions en 1974), des revenus globaux

de \$24,909 millions (\$19,383 millions en 1974) et un déficit budgétaire de \$1,146 millions (\$673 millions en 1974).

Un certain nombre de crédits autorisent les ministères à dépenser les revenus. Dans de tels cas, la méthode comptable consiste à inscrire les revenus directement aux crédits, lorsqu'ils sont perçus, et à les défalquer, dans les états financiers, des dépenses imputées au crédit; il suffit d'inscrire le montant net des dépenses. Ainsi, le ministère de la Défense nationale est autorisé à porter les produits nets de ses ventes de biens et d'équipement à son Compte des biens excédentaires de la Couronne et à son Compte de remplacement d'équipement, d'où il peut les dépenser pour ses propres besoins.

Au cours de l'année, des revenus non fiscaux s'élevant à \$270 millions ont été portés aux crédits. Les notes qui se rapportent à cet État figurant à la page 2.7 du volume 1 des Comptes publics révèlent qu'en vertu de la Loi sur les postes, *S.R., c. P-14*, la rémunération des maîtres de poste et des employés de certaines catégories de bureaux de poste ainsi que des sommes destinées à couvrir d'autres coûts, s'élevant au total à \$80 millions, ont été prélevées des revenus postaux bruts; que des produits de \$9.8 millions provenant de la vente de biens et d'équipement excédentaires ont été portés par le ministère de la Défense nationale à son Compte des biens excédentaires de la Couronne et des dépenses ayant trait à la défense et se chiffrant à \$19.6 millions ont été prélevées de ce Compte; et que des produits de \$1.3 million provenant de la vente de biens et d'équipement non-excédentaires ont été portés au Compte de remplacement d'équipement et des dépenses au titre de la défense, se chiffrant à \$5.7 millions ont été prélevées de ce Compte. Les montants inscrits à titre de dépenses pour l'année 1974-1975 et imputés à d'autres comptes spéciaux (voir le paragraphe 5.8 de ce Rapport) s'élevaient à \$201 millions alors que les dépenses correspondantes faites à même ces comptes au cours de l'année, s'élevaient en fait à \$220 millions. Ainsi les totaux figurant à l'État des dépenses et des revenus pour l'année terminée le 31 mars 1975 ne sont donc pas complets; \$394 millions doivent être ajoutés au chiffre des dépenses et \$361 millions à celui des revenus afin d'obtenir les chiffres complets des dépenses et des revenus de l'année, lesquels, sont de l'ordre de \$26,449 millions et de \$25,270 millions respectivement. En raison de l'excédent des dépenses sur les revenus inscrits dans les comptes spéciaux du ministère de la Défense nationale et les autres comptes spéciaux, le déficit budgétaire de \$1,146 millions doit être augmenté de \$33 millions.

#### **Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés**

**5.4      Commentaire général.** Cette Récapitulation présente, pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, des affectations de crédits de \$26,778 millions, (\$20,600 millions en 1974) des dépenses de \$26,055 millions (\$20,056 millions en 1974) et des soldes non dépensés de \$723 millions (\$544 millions en 1974).

Des \$26,778 millions en crédits disponibles au cours de l'année, \$13,131 millions étaient prévus dans des autorités statutaires et \$13,595 millions dans les Lois (numéros 2, 3, 4 et 5 de 1974 et no 1 de 1975) portant affectation de crédits tandis que \$52 millions demeuraient disponibles sur les affectations de crédits des années antérieures.

Les \$26,055 millions de dépenses représentent la différence entre les dépenses totales de \$26,325 millions et les revenus de \$270 millions qui ont été crédités aux affectations de crédits en vertu des Lois portant affectation de crédits qui autorisent les ministères à dépenser certains revenus touchés pendant l'année. Ainsi que divulgué à la page 2.7 du volume I des Comptes publics ces dépenses nettes excluent des dépenses de \$80 millions imputées aux revenus postaux, de \$19.6 millions imputées au Compte des biens excédentaires de la Couronne du ministère de la Défense nationale et de \$5.7 millions provenant de son Compte de remplacement d'équipement. Également exclue est la somme de \$19 millions qui reflètent des dépenses excédentaires provenant de divers comptes spéciaux indiqués dans le paragraphe 5.3. Les dépenses brutes se sont donc chiffrées à \$26,449 millions, dont \$13,217 millions (50%) ont été engagés en vertu d'autorités statutaires et \$13,232 millions (50%) ont été dépensés aux termes d'affectations de crédits consenties pour l'année ou d'affectations de crédits des années antérieures demeurées disponibles.

**5.5 Montants non dépensés reportés.** Des \$723 millions auxquels se chiffrait le total des soldes non dépensés à la fin de l'année, \$690 millions sont devenus périmés conformément à l'article 30 de la Loi sur l'administration financière et \$33 millions sont demeurés disponibles au 31 mars 1975 pour être dépensés en 1975-1976, sans passer de nouveau par le Parlement, et ce en raison du libellé spécial des crédits:

Ministère		Crédit	Solde	
			au 31 mars 1975	au 31 mars 1974
Agriculture				
Maintien du revenu agricole	(1970-1971 )	15	-	\$ 5,067,000
Maintien du revenu agricole	(1971-1972 )	15	\$ 14,896,000	16,000,000
Maintien du revenu agricole	(1972-1973 )	15	17,058,000	17,058,000
			<i>31,954,000</i>	<i>38,125,000</i>
Affaires extérieures				
Programme international d'aide alimentaire	(1973-1974 )	25	-	11,981,000
Affaires indiennes et du Nord canadien				
Subventions d'aide à l'exploitation minière dans le Nord	(1970-1971 )	35	-	257,000
Subventions d'aide à l'exploitation minière dans le Nord	(1971-1972 )	30	1,313,000	1,600,000
			<i>1,313,000</i>	<i>1,857,000</i>
Secrétariat d'État				
Construction ou acquisition de bâtiments, ouvrages, terrains et matériel — Centre national des Arts	(1968-1969)	2b	66,000	67,000
			<u>\$ 33,333,000</u>	<u>\$ 52,030,000</u>

En ce qui concerne les crédits 15 du ministère de l'Agriculture, les montants approuvés par le Parlement s'élevaient à \$16,000,000 pour 1971-1972 et \$17,058,000 pour 1972-1973.

### État de l'actif et du passif

**5.6 Commentaire général.** L'article 55 de la Loi sur l'administration financière stipule que les Comptes publics doivent contenir un état des éléments de l'actif et du passif du Canada que le Ministre des Finances juge nécessaires pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de l'année financière. L'article 54 prévoit de plus que le Receveur général doit tenir des comptes ayant pour objet d'indiquer tels éléments de l'actif et du passif direct et éventuel du Canada et établir, à l'égard de l'actif et du passif, telles réserves qui, de l'avis du Ministre des Finances, sont nécessaires pour donner un aperçu juste et fidèle de la situation financière du Canada.

Décrit en détail dans la Section 1 intitulée «La portée et les méthodes des Comptes publics» du volume I des Comptes publics de 1974-1975, le principe sur lequel prend appui l'État de l'actif et du passif au 31 mars 1975 est essentiellement le même que par les années passées. Ces usages, qui semblent avoir été uniformément suivis, tendent à refléter les exigences administratives des diverses lois mais ne semblent pas appropriés dans les circonstances. Ainsi, l'État renferme certains «éléments d'actif» qui ont déjà fait l'objet

d'observations dans nos Rapports antérieurs, car ils ont tendance à gonfler l'actif total du Canada et à sous-estimer la dette nette inscrite. Les «éléments d'actif» douteux, dont il sera question plus en détail dans le paragraphe suivant, peuvent être classés dans les deux grandes catégories suivantes:

- a) créances sur des tiers, qui ne produisent aucun revenu et qui peuvent ne pas être réalisables, mais dont le Parlement n'a pas autorisé la radiation des comptes du Canada;
- b) avances consenties à divers comptes et fonds de l'État, reflétées à l'actif comme étant des comptes à recevoir de l'État lui-même, puisque les lois portant affectation de crédits définissent ces avances comme des dépenses non budgétaires.

La définition des opérations «budgétaires» et «non budgétaires» ainsi que la nature et l'évaluation des postes qui devraient figurer à l'actif et au passif du Gouvernement canadien sont des questions dont traite l'«Étude des Comptes du Canada» mentionnée au paragraphe 5.12 du présent Rapport.

**5.7 Inscription d'éléments d'actif douteux.** Les postes ci-dessous sont des exemples d'éléments d'actif, qui ne sont pas entièrement réalisables de la part de tiers, ne produisent ni revenu ni intérêt, mais figurent dans l'État de l'actif et du passif et, partant, réduisent la dette nette inscrite du Canada:

*Avances de fonds de roulement des ministères*

Les avances de fonds de roulement des ministères comprennent les prêts en souffrance suivants, qui ont été consentis aux fonds renouvelables mentionnés ci-après pour financer l'acquisition d'immobilisations:

Agriculture	
Fonds renouvelable de la surveillance des champs de course .....	\$ 33,000
Affaires extérieures	
Fonds renouvelable du Bureau des passeports ....	114,000
Secrétariat d'État	
Fonds renouvelable du Centre de photographie .	116,000
Fonds renouvelable du Service central du microfilm .....	103,000
Approvisionnements et Services	
Fonds renouvelable des approvisionnements .....	900,000
Transport	
Fonds renouvelable des aéroports .....	372,648,000
	<u>\$ 373,914,000</u>

Comme on le précise à la page 1.7 de la Section I intitulée «La portée et les méthodes des Comptes publics», du volume I des Comptes publics de 1974-1975, le fait de considérer ces avances comme des dépenses «non budgétaires» a pour conséquence de faire entrer dans l'actif du Gouvernement canadien des immobilisations qu'il a lui-même acquises. Cet usage est évidemment contraire à la façon habituelle d'inscrire les immobilisations, qui normalement doivent être acquises par le moyen des dépenses budgétaires et inscrites à une valeur nominale de \$1; et il a pour effet de gonfler l'actif inscrit de la valeur du chiffre ci-dessus.

#### *Compte d'assurance-chômage — avances*

Des avances de \$1,657 millions au compte de l'Assurance-chômage portent dans l'État la mention «à recouvrer en totalité ou en partie à même des crédits du Parlement». Des \$1,657 millions avancés, \$1,272 millions consistent en des prestations versées aux chômeurs avant le 31 mars 1975, mais dont, aux termes de l'article 136 de la Loi de 1971, sur l'assurance-chômage, 1970-71-72, c. 48, la Commission ne sera pas remboursée avant 1975-1976 et 1976-1977. Ces \$1,272 millions constitueront une dépense du Canada au cours de ces deux années, et, bien que cette somme soit inscrite à l'actif comme la Loi l'exige, elle n'est pas un élément d'actif.

Les \$385 autres millions ont été avancés à la Commission pour couvrir son déficit de fonctionnement et sont recouvrables à même les cotisations d'assurance-chômage à venir.

#### *Prêts et apports en capital — sociétés de la Couronne*

Les \$15,218 millions inscrits au poste des prêts et apports en capital à des sociétés de la Couronne représentent des placements en actions, des prêts d'ordre général et des prêts consentis à des fins précises et figurent dans les comptes du Canada au montant des sommes avancées. Un certain nombre de sociétés, dont les Chemins de fer nationaux, le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, sont déficitaires d'année en année et, ne disposent pas suffisamment de sources de revenu pour acquitter leurs prêts en souffrance et doivent avoir recours à des crédits du Parlement.

Depuis quelques années, les Chemins de fer nationaux sont déficitaires d'environ \$20 millions par année; les sommes inscrites dans l'État comprennent des prêts de \$1,295 millions. Au même poste, les prêts consentis au Conseil des ports nationaux se chiffrent à \$302 millions; dans des Rapports antérieurs nous avons signalé qu'il y a peu de chances pour que le Conseil puisse rembourser le capital et les intérêts. Les prêts octroyés à l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent s'élèvent à \$625 millions. Du 31 mars 1970 au 31 mars 1975, les intérêts arriérés sont passés de \$72 millions à \$162 millions. Comme en font état des Rapports antérieurs, il est fort peu probable que l'Administration puisse rembourser le capital.

Les \$842 millions de prêts et d'apports en capital à l'Énergie atomique du Canada, Limitée comprennent les prêts suivants, non compris les intérêts courus, reliés à des prototypes de centrales nucléaires à:

Gentilly (Québec) — — — — —	\$ 81.7 millions
Douglas Point (Ontario) — — — — —	69.9 millions
	<u>\$ 151.6 millions</u>

L'Ontario-Hydro et l'Hydro-Québec se sont engagées par contrat à se porter acquéreurs des centrales nucléaires prototypes de Douglas Point et de Gentilly, respectivement, à un prix en permettant la rentabilité, une fois que les centrales auront fait leurs preuves comme source d'énergie fiable et sécuritaire. Il n'est par ailleurs pas certain que le produit de la vente suffira à couvrir les prêts et intérêts courus de la Société.

Les prêts et avances à la Société centrale d'hypothèques et de logement comprennent une somme de \$4.9 millions dont le Canada a remboursé la Société pour les mois de janvier à mars 1975, au titre de prêts accordés à des entreprises de traitement des eaux usées et que la Société a remis aux termes de l'article 52 de la Loi nationale sur l'habitation *S.R., c. N-10*. Cette somme sera imputée aux dépenses budgétaires de 1975-1976.

Dans la mesure où les prêts consentis aux sociétés de la Couronne sont en fait des subventions destinées à couvrir des déficits de fonctionnement qui, selon toute probabilité, ne seront pas comblés par des gains ultérieurs, ils devraient être considérés dès le départ comme des dépenses budgétaires plutôt que d'être inscrits comme actif. De même, les prêts irrécouvrables devraient être inscrits à leur valeur réalisable dès qu'on sait qu'il est peu probable qu'ils soient acquittés en entier. Si ces principes avaient été suivis dans le passé, le poste des prêts et apports en capital aux sociétés de la Couronne serait moins important aujourd'hui.

*Prêts et apports en capital — sociétés de la Couronne — recouvrement qui nécessitera probablement des crédits parlementaires*

Les \$237.5 millions figurant dans l'État comme des prêts aux sociétés de la Couronne dont l'acquittement nécessitera selon toute probabilité des crédits du Parlement se rapportent à des prêts de capital en souffrance consentis à la Société Radio-Canada (\$197.9 millions) et à des prêts en souffrance consentis à la Commission de la Capitale nationale pour l'achat de terrains situés dans la zone de verdure (\$39.6 millions).

Dans une note du 17 octobre 1974, le sous-ministre des Finances a fait allusion aux mesures correctives prises à la suite de certains commentaires faits dans des Rapports antérieurs sur le financement, au moyen de prêts, des immobilisations de la Société Radio-Canada, de la Commission de la Capitale nationale, des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon. Il y déclarait:

Le Budget principal des dépenses de 1974-1975 comporte un crédit budgétaire ayant pour objet de financer des dépenses d'investissements de la Société Radio-Canada. Après 1974-1975, des dépenses à l'égard de la Société Radio-Canada, de la zone de verdure de la C.C.N., des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon seront également financées par des

crédits budgétaires. Par décret du conseil, le remboursement du capital et des intérêts qui seraient normalement échus à partir du 31 mars 1974, sur les prêts pour dépenses d'investissements à la Société Radio-Canada et à la C.C.N., a été reporté jusqu'en 1979 en attendant que le solde de ces prêts soit radié des Comptes du Canada.

Si les avances consenties à ces fins après 1974-1975 sont comptabilisées de façon acceptable, il n'en reste pas moins qu'il est peu probable que le solde en souffrance de \$237.5 millions soit acquitté et, par conséquent, il ne devrait pas être considéré comme un élément d'actif du Canada. Cette observation vaut aussi pour les avances semblables consenties aux Territoires du Nord-Ouest et au Territoire du Yukon.

*Avances, prêts et apports en capital — au pays — gouvernements provinciaux*

Les prêts aux gouvernements provinciaux comprennent une somme de \$195 millions pour des projets d'investissements en hiver, dont environ \$91 millions touchant des coûts de main-d'oeuvre engagés au 31 mars 1975 seront remis.

*Avances, prêts et apports en capital — au pays — divers*

Cette catégorie d'avances, de prêts et d'apports en capital comprend des prêts en souffrance, consentis au titre de dépenses d'investissements, au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (\$115.6 millions) et au gouvernement du Territoire du Yukon (\$49.7 millions). Comme il a été mentionné plus tôt, ces dépenses seront financées, après 1974-1975, par des crédits budgétaires. C'est pourquoi le remboursement du capital et des intérêts dus après le 31 mars 1975 a été reporté à 1979 par un décret du conseil. Voici, au 31 mars 1975, le montant des prêts en souffrance dont le remboursement a été reporté et qui ne devraient pas figurer à l'actif du Canada:

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest .....	\$ 105 millions
Gouvernement du Territoire du Yukon .....	43 millions

Cette catégorie d'avances, de prêts et d'apports en capital comprend aussi les avances et prêts suivants dont le remboursement est douteux:

Environnement

Prêts d'urgence aux pêcheurs .....	\$ 1,372,000
------------------------------------	--------------

Le secrétaire du Conseil du trésor (l'Annexe II du Rapport de 1974) a fait savoir que, si les prêts ne sont pas remboursés en 1974-1975, ils seront radiés en 1975-1976.

Administration du pont du port de Saint-Jean (N.-B.) .....	\$ 6,428,000
---	--------------

Ces prêts ont été consentis à l'Administration pour lui permettre d'acquitter le capital et les intérêts d'autres prêts faits par le Canada et qui figurent dans les prêts aux sociétés de la Couronne — Conseil des ports nationaux et par l'Office de développement et de prêts municipaux (paragraphe 29 du Rapport de 1973).

## Affaires indiennes et du Nord canadien

Compte d'aide domiciliaire aux Indiens .	\$ 8,101,000
--	--------------

Ces prêts ne portent pas intérêt et peuvent être remis à certaines conditions (paragraphe 32 du Rapport de 1973).

Voici de plus un certain nombre de prêts et avances dont le remboursement est considérablement arriéré:

	Nombre et solde des prêts au 31 mars 1975	Arriérés
Affaires indiennes et du Nord canadien		
Compte d'expansion économique des Indiens	2,112 \$33,177,000	1,537 \$ 4,301,000
Fonds de prêts aux Esquimaux	145 \$ 2,021,000	84 \$ 183,000
Main-d'oeuvre et de l'Immigration		
Fonds de prêts d'aide à l'immigration	10,467 \$ 3,092,000	4,946 \$ 1,610,000

Il y a également sept comptes de prêts et d'avances, dont la somme s'élève à \$387,000, que le ministère de l'Environnement a consentis à des producteurs canadiens de poisson de fond et à des conditionneurs de poisson de fond ainsi que quatre comptes, se chiffrant au total à \$9,256,000, que le ministère de l'Industrie et du Commerce a consentis dans le cadre de diverses ententes; il est fort douteux que les deux ministères puissent se faire rembourser en entier, car leurs débiteurs sont dans une mauvaise posture financière ou en séquestre.

Cette catégorie comprend \$985 millions prêtés à des pays en voie de développement. La plupart de ces prêts ne portent pas intérêt et sont normalement remboursables sur cinquante ans, à compter de la onzième année. Un certain nombre de prêts portent un taux d'intérêt nominal de 3/4 de 1%. Les prêts pour des périodes aussi longues et à un taux d'intérêt aussi peu élevé pourraient être considérés comme des subventions.

*Prêts et apports en capital improductifs*

Voici les comptes de cette catégorie:

Prêts à la Chine — Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation .....	\$ 49,426,000
Prêt à la Roumanie .....	23,179,000
Prêt à la Grèce .....	6,525,000
	<u>\$ 79,130,000</u>

Ces prêts sont classés ici parce qu'ils sont jugés non productifs d'intérêt et non réalisables en ce moment. De fait, leur solde n'a pas changé depuis vingt ans, sauf pour ce qui est du prêt à la Roumanie. Aux termes d'un accord conclu en 1971, la Roumanie a fait un dernier versement, au cours de l'année, en acquittement de son emprunt. Mais les \$23,179,000 qui restent ne sont toujours pas radiés.

*Réserve pour pertes à la réalisation d'éléments d'actif*

Dans certains des cas ci-dessus, il apparaît clairement que les sommes inscrites dans les Comptes du Canada ne sont pas des éléments d'actif, mais plutôt des frais reportés parce que la Loi pertinente exige l'imputation de ces dépenses aux crédits budgétaires d'années à venir ou bien parce que le Parlement n'en a pas encore autorisé la radiation. Pour tenir compte de ces cas, et d'autres, de recouvrement douteux, le Ministre des Finances devrait par mesure de prudence constituer une provision suffisante de façon à mieux refléter la situation financière du Canada. La provision pour pertes à la réalisation de l'actif, s'élevant à \$546 millions, n'a pas changé depuis 1957.

**5.8 Soldes non déboursés d'affectations à des comptes spéciaux.** Les soldes non déboursés d'affectations à des comptes spéciaux s'élèvent à \$139.3 millions et sont constitués de deux montants distincts. Le premier montant (\$136.9 millions) représente le solde des crédits votés par le Parlement et inscrits dans les livres comme dépenses effectuées au cours des années antérieures et de l'année en cours. En raison d'un libellé spécial du texte des Lois portant affectation de crédits, ces crédits n'ont pas été dépensés mais ils ont été portés à des comptes spéciaux en vue d'être dépensés au cours des années à venir. Le deuxième montant (\$2.4 millions) représente les revenus tirés de la vente de surplus (matériel, fournitures et équipement) du ministère de la Défense nationale, qui, en raison du libellé de la loi applicable, sont également alloués aux dépenses pour les années à venir.

Ces soldes ne constituent donc pas un passif au compte du gouvernement du Canada, et le fait qu'ils soient inscrits dans les livres à titre de passif, se traduit par une augmentation indue du passif et de la dette nette.

**5.9 Excédents ou déficits non déclarés des fonds renouvelables.** Les avances de fonds de roulement des ministères comprennent des avances de \$69 millions faites à divers fonds renouvelables. Les états financiers du Canada pour l'année terminée le 31 mars 1975, ne font toutefois pas mention des déficits subis par ces fonds au cours de l'année, ni de certains excédents non transférés à la fin de l'année. En voici des exemples:

Fonds	Excédent (déficit) au 31 mars 1975
Fonds renouvelable des aéroports .....	\$ 62,861,000
Fonds renouvelable de la production de défense ....	(11,248,000)
Fonds renouvelable de l'impression .....	2,265,000
Fonds renouvelable des approvisionnements .....	916,000

Le règlement relatif aux opérations des fonds renouvelables stipule que:

Les fonds renouvelables et les avances de fonds de roulement doivent s'autofinancer. Un excédent enregistré au cours d'une année doit être transféré aux comptes du Canada, au titre de revenus d'origine non fiscale, et un déficit doit être comblé, avec l'autorisation du Parlement, à même le dernier budget supplémentaire, à moins d'une autorisation spéciale permettant d'accumuler les excédents ou de reporter les déficits.

Commentaires relatifs aux excédents et déficits non déclarés dont il est question ci-dessus:

*Fonds renouvelable des aéroports.* En vertu de l'autorisation émise à l'égard du Fonds renouvelable des aéroports (Crédits L160 des Transports, Loi no 3 de 1969 portant affectation de crédits, 1968-1969 c.36), tous les excédents doivent être accumulés au Fonds.

*Fonds renouvelable de la production de défense.* Le déficit de \$11.2 millions du Fonds renouvelable de la production de défense, au 31 mars 1975, représente la somme qui a été imputée à l'avance de \$51.4 millions du même Fonds et qui devra être remboursée à même un crédit du Parlement. Nous avons assorti de réserves notre rapport de vérification à l'égard de ce Fonds parce qu'on n'avait pas tenu compte d'une moins-value des stocks de \$3.1 millions au 31 mars 1975, (voir le paragraphe 8.16 du présent Rapport) qui aurait dû augmenter d'autant le chiffre du déficit déclaré.

*Fonds renouvelable de l'impression.* Le Conseil du trésor a autorisé le Fonds renouvelable de l'impression à reporter d'année en année tout excédent ou déficit ne dépassant pas \$1 million. Le supplément de l'excédent de \$1.3 million, au 31 mars 1975, n'avait pas été transféré au Fonds du revenu consolidé à cette date; il le sera en 1975-1976.

*Fonds renouvelable des approvisionnements.* Le Conseil du trésor a autorisé le Fonds renouvelable des approvisionnements à reporter d'année en année tout excédent ou déficit ne dépassant pas \$2 millions. Par conséquent, aucune partie de l'excédent au 31 mars 1975 (qui se chiffrait à \$916,000) ne devait être transférée au Fonds du revenu consolidé.

Dans la mesure où les excédents ou les déficits sont reportés au compte des fonds renouvelables, selon les diverses circonstances décrites précédemment, les états financiers du Canada n'en font pas mention. De plus, le fait que certaines lois portant affectation de crédits ne fixent pas de limite au montant de l'excédent qui peut être accumulé dans un fonds renouvelable (par exemple, le Fonds renouvelable des aéroports) affaiblit le contrôle du Parlement sur les activités de ces fonds, étant donné que les excédents accumulés peuvent permettre d'absorber des pertes ou des dépenses au sujet desquelles le Parlement n'aura pas, de ce fait, la possibilité de demander des explications.

**5.10 Comptes à recevoir - compte d'ordre.** Les taxes et comptes divers à recevoir ne sont pas inscrits à l'actif dans l'État de l'actif et du passif. Toutefois, l'État comparatif des sommes à recevoir, qui figure à la section 30 du Volume II des Comptes publics, confronte les comptes à recevoir au 31 mars 1975 et ceux arrêtés à la fin de l'année précédente; selon cet état, les comptes à recevoir se chiffrent à \$865 millions (\$740 millions en 1974), dont \$33 millions (\$28 millions en 1974) sont classés comme étant irrécouvrables.

Des examens effectués par sondages au cours de l'année ont révélé que le traitement des comptes à recevoir laissait à désirer dans certains ministères. On trouvera dans les paragraphes suivants des commentaires relatifs à ces ministères accompagnés des renseignements pertinents sur leurs comptes à recevoir.

*Ministère de la Défense nationale.* Au 31 mars 1975, le Ministère a déclaré des comptes à recevoir s'élevant à \$22.4 millions. Ce montant ne comprend pas les comptes pour marchandises fournies et services rendus mais non facturés en 1974-1975, qui s'élèvent à \$4.4 millions. En avril 1975, des sommes totalisant \$676,000 ont été reçues en paiement d'autres ministères du gouvernement, mais bien que les ministères payeurs aient imputé ces sommes à leurs crédits de 1974-1975, elles n'ont pas été inscrites par le ministère de la Défense nationale comme revenus en 1974-1975. De ce montant, \$320,000 ont été déduits des comptes à recevoir au 31 mars 1975, alors qu'ils ont été inscrits comme revenus pour 1975-1976. Du fait de ces erreurs, et de certaines autres, le montant total des comptes à recevoir pour ce Ministère, d'après l'État comparatif des sommes à recevoir présenté dans les Comptes publics, est sous-évalué de \$3.9 millions.

Dans des rapports antérieurs (paragraphe 31, en 1974), nous avons mentionné des comptes en souffrance à recouvrer des fonds spéciaux de l'Organisation des Nations unies et des Commissions internationales pour la surveillance et le contrôle au Cambodge, au Laos et au Viêt-nam. Ces comptes n'ont pas encore été réglés. La somme en souffrance au compte des fonds spéciaux de l'organisation des Nations unies est passée de \$6.8 millions à \$7.5 millions au cours de l'année. Les comptes en souffrance des Commissions internationales

(\$1.4 million) sont demeurés inchangés. Une somme supplémentaire de \$1.2 million facturée en 1973-1974 à une autre Commission au Viêt-nam, la Commission internationale de contrôle et de surveillance, est actuellement en souffrance. Étant donné que ses efforts visant à recouvrer ces comptes n'ont pas abouti, le Ministère a proposé des solutions de rechange au Conseil du trésor. Le 2 mai 1975, le Conseil ordonnait au Ministère de continuer à reporter ces anciens comptes mais d'en suspendre le recouvrement.

Au 31 mars 1975, un montant de \$932,000 était à recouvrer au titre de l'aide aux provinces. Ces dernières années, nous avons signalé que certains de ces comptes remontent à 1958 et que la politique du gouvernement à ce sujet serait connue incessamment. La question n'est pas encore réglée.

Un certain nombre de problèmes de contrôle interne au sein du Ministère se posent à l'égard de divers comptes à recevoir, en particulier les comptes du Centre médical de la Défense nationale, les remboursements contractuels, et les comptes en souffrance. Nous n'avons donc pas pu vérifier l'exactitude de certains soldes.

*Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.* Au 31 mars 1975, les comptes à recevoir du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources s'élevaient à \$399,000 ainsi que rapporté, dont la plupart concernaient la vente, par la direction des levés et de la cartographie, de cartes géographiques, de graphiques et de photos aériennes.

Au cours de l'année, nous avons signalé au Ministère les lacunes générales que comportaient ses contrôles internes, notamment ce qui suit: les comptes à recevoir ne sont pas classés par ordre chronologique, bien que le principe d'établissement des prix exige que l'on perçoive un intérêt mensuel de 1 1/2% sur les comptes échus; les registres de caisse ne renferment pas les détails nécessaires pour que l'on puisse les concilier avec chacun des comptes à recevoir; les registres auxiliaires ne sont pas conciliés aux comptes de contrôle; les registres des comptes à recevoir sont rajustés sans autorisation et l'on continue à expédier des publications à des clients dont l'abonnement a pris fin. Le Ministère attribue ces déficiences au fait que son système est en voie de transformation.

Le système des comptes à recevoir fait l'objet d'un examen depuis 1972. Le bureau des conseillers en gestion du ministère des Approvisionnements et Services a alors entrepris l'étude des exigences de la comptabilité en ce qui concerne les activités de recouvrement des coûts, y compris le contrôle des comptes à recevoir, et subséquemment s'est vu confier la charge d'élaborer et mettre en oeuvre un système qui répond à ces exigences. Au 31 mars 1975, un système adéquat de contrôle des comptes à recevoir n'avait pas été mis en oeuvre et par conséquent il nous a été impossible de vérifier, à notre satisfaction, l'exactitude des soldes rapportés.

**5.11 Publication des conventions comptables.** Dans des Rapports des années précédentes, nous avons noté qu'il y avait un certain nombre de différences entre les conventions comptables suivies dans l'élaboration des états financiers du Canada et celles décrites à la section I du volume I des Comptes publics, intitulée «La portée des Comptes publics». Les conventions comptables suivies n'ont pas changé au cours de la dernière année, mais elles sont maintenant décrites avec plus d'exactitude dans les Comptes publics de l'année en cours; ainsi les méthodes réellement utilisées correspondent maintenant aux conventions comptables décrites dans les Comptes publics. Cette amélioration de la description des conventions comptables suivies met, toutefois, davantage en lumière un certain nombre d'anomalies et le besoin d'améliorer les normes de comptabilité et de rapports financiers du gouvernement.

**5.12 Étude des comptes du Canada.** Dans notre Rapport de l'année dernière, nous avons fait état de l'«Étude des comptes du Canada» qui avait été entreprise par le Conseil du trésor et menée avec le concours du personnel du ministère des Finances et du ministère des Approvisionnements et Services. L'étude avait pour but général de revoir les objectifs, principes et méthodes dont on doit s'inspirer dans l'élaboration des comptes du Canada pour que les renseignements que contiennent ces comptes soient impartiaux, complets et exacts.

Le Bureau de la vérification a été tenu au courant de la marche de l'étude et il a été consulté régulièrement sur certaines des questions examinées. En avril 1975, le comité de direction responsable de l'étude a fait paraître, à titre d'information anticipée, une première ébauche de son rapport. Des exemplaires de cette ébauche ont été remis au Bureau de la vérification ainsi qu'aux ministères afin qu'ils étudient et fassent part de leurs commentaires à son sujet. L'étude a pris en considération un bon nombre de problèmes fondamentaux dont il est question dans ce Rapport ainsi que dans des Rapports annuels antérieurs de l'Auditeur général.

Nous avons achevé en juillet 1975 notre examen de l'ébauche du rapport, et avons transmis au secrétaire du Conseil du trésor nos commentaires ainsi que certaines propositions de changements. Prenant en considération nos commentaires de même que ceux de divers ministères, le Conseil du trésor est actuellement en train de mettre au point son rapport, qui doit paraître sous peu.

## VI

### COMMENTAIRES SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET LES EXPLOITATIONS DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET AUTRES ORGANISMES

**6.1** L'Auditeur général a examiné et a fait rapport sur les états financiers des sociétés de la Couronne nommées ci-après, pour leurs exercices qui se sont terminés pendant l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1975 ou qui ont coïncidé avec celle-ci:

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent  
Administration de pilotage de l'Atlantique  
Administration de pilotage des Grands Lacs  
Administration de pilotage des Laurentides  
Administration de pilotage du Pacifique  
Les Arsenaux canadiens Limitée  
Canadian National (West Indies) Steamships Limited  
Commission canadienne du lait  
Commission de la Capitale nationale  
Commission d'énergie des Territoires du Nord canadien  
Commission des champs de bataille nationaux  
Compagnie des jeunes Canadiens  
Conseil des ports nationaux  
Construction de défense (1951) Limitée  
Corporation commerciale canadienne  
Corporation de disposition des biens de la Couronne  
Corporation du Centre national des Arts  
Eldorado Aviation Limitée  
Eldorado Nucléaire Limitée  
Énergie atomique du Canada, Limitée  
Monnaie royale canadienne  
Office canadien des provendes  
Office canadien du poisson salé  
Office de commercialisation du poisson d'eau douce  
The Seaway International Bridge Corporation, Ltd  
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée  
Société canadienne des télécommunications transmarines  
Société d'assurance-dépôts du Canada  
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne  
La Société des transports du nord Limitée  
Société du crédit agricole  
Société pour l'expansion des exportations  
Société Radio-Canada  
St. Clair River Broadcasting Limited  
Uranium Canada, Limitée (pour l'année terminée le 31 décembre 1973)

L'Auditeur général n'est ni le vérificateur ni le vérificateur adjoint des sociétés de la Couronne et des organismes publics qui suivent:

Air Canada  
Banque d'expansion industrielle  
Banque du Canada  
Chemins de fer nationaux du Canada  
Commission canadienne du blé  
Société centrale d'hypothèques et de logement  
Société de développement du Cap Breton  
Trust des titres des Chemins de fer nationaux du Canada

Les états financiers des sociétés de la Couronne ainsi que les rapports y afférents figurent dans le volume III des Comptes publics, à l'exception de ceux d'Uranium Canada, Limitée qui n'étaient pas disponibles au moment de l'impression des Comptes publics.

Nous avons assorti de réserves nos rapports sur certains des états financiers, car nous avons relevé des insuffisances dans les pratiques comptables, des incompatibilités avec des lois, et d'autres situations qui ont des répercussions sur l'équité des états financiers. Ces observations sont exposées dans les alinéas qui suivent.

**6.2 Énergie atomique du Canada, Limitée – Valeurs comptables de centrales nucléaires prototypes excédant les valeurs estimatives réalisables.** Les centrales nucléaires de Douglas Point et de Gentilly I ont été construites par l'Énergie atomique du Canada, Limitée et sont exploitées en vertu d'accords conclus respectivement avec les commissions «Ontario Hydro» et Hydro-Québec. La Société a assumé tous les coûts en capital de ces deux centrales et elle en détient les titres de propriété. L'«Ontario Hydro» et l'Hydro-Québec se sont engagées, sous contrat, à faire chacune une offre d'achat pour une des deux centrales à un prix économiquement soutenable pour elles, une fois que ces centrales se seront révélées une source d'énergie saine et fiable. Au 31 mars 1975, le coût des centrales, y compris les intérêts jusqu'au moment de leur mise en exploitation, s'élevait à \$77.6 millions dans le cas de Douglas Point, et à \$90.2 millions dans le cas de Gentilly I, sommes qui figurent au bilan de la Société à titre d'installations et propriétés. Les coûts des centrales se rattachent en partie aux activités de recherche et de développement, mais aux registres financiers on n'a pas essayé de distinguer la fraction du coût en capital afférente à ces activités. Il y a lieu de se demander si les valeurs comptables des centrales seront recouvrées en entier grâce au produit des ventes prévues. Dans notre rapport au Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources sur l'examen des comptes de la Société pour l'année terminée le 31 mars 1975, nous avons formulé une réserve parce que les centrales nucléaires prototypes continuent de figurer au bilan à un coût qui peut excéder les valeurs estimatives réalisables.

**6.3 Énergie atomique du Canada, Limitée – Défaut de comptabilisation de l'intérêt couru sur des emprunts obtenus du Canada.** L'Énergie atomique du Canada, Limitée a

obtenu des emprunts du Canada pour financer des projets d'investissements, sous réserve des termes et des conditions prescrits par le gouverneur en conseil. Le 31 mars 1975, le capital non remboursé et l'intérêt couru inscrits dans les livres de la Société s'élevaient à \$1,002 millions. Ce montant ne comprend pas l'intérêt, environ \$53 millions sur des emprunts effectués pour financer les centrales nucléaires prototypes de Douglas Point et de Gentilly I, intérêt qui se rapporte à la période suivant leur date d'entrée en service. La Société n'a pas cherché à faire modifier les termes et les conditions prescrits par le gouverneur en conseil, ni à demander au Parlement une affectation de crédits qui lui aurait permis de payer l'intérêt non inscrit. Le rapport que nous avons transmis au Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant l'examen des comptes de la Société pour l'année terminée le 31 mars 1975 comportait une réserve parce que la Société n'a pas, pour plusieurs années, inscrit l'intérêt couru durant la période suivant la date d'entrée en service des centrales, selon les termes de l'emprunt.

**6.4 Société Radio-Canada et Commission de la Capitale nationale – Intérêts courus non inscrits dans les livres.** Par décrets du conseil, les remboursements de capital et les versements de l'intérêt sur certains prêts consentis par le Canada à la Société Radio-Canada et à la Commission de la Capitale nationale ont été reportés au 31 mars 1979. L'intérêt sur ces prêts pour l'année financière terminée le 31 mars 1975, s'élevait à \$14,053,000 pour la Société et à \$2,167,000 pour la Commission. Toutefois, ces sommes n'étaient pas inscrites dans les états financiers de ces deux organismes pour 1975. Nos rapports concernant ces états financiers ont été nuancés par une réserve en raison de l'absence de comptabilisation de l'intérêt qui, en vertu des conditions modifiées, sera remboursable à partir du 31 mars 1979.

**6.5 Corporation commerciale canadienne – Dépassement du coût contractuel considéré comme un actif.** Depuis 1946, la Corporation commerciale canadienne a assuré aux gouvernements étrangers et aux organismes internationaux des services d'approvisionnement au Canada.

Un important marché conclu à un prix plafond entre la Corporation et un gouvernement étranger avant la fin des négociations avec les fournisseurs a entraîné, au 31 mars 1975, un dépassement de coût de \$2,542,000 qui figure comme actif au bilan de la Corporation. Le résultat des réclamations et des contre-réclamations présentement en litige entre Sa Majesté et un dessinateur d'aéronefs, risque de modifier le dépassement net.

Le rapport que nous avons transmis au Ministre des Approvisionnements et Services concernant l'examen des comptes de la Corporation pour l'année terminée le 31 mars 1975, comportait une réserve parce qu'il est douteux que le dépassement de coût, montré au bilan, soit recouvré en entier.

**6.6 Société du crédit agricole – Défaut de provision pour pertes estimatives sur les prêts.** Au 31 mars 1975, la Société avait pour \$1,696 millions de prêts à recevoir. Conformément à la pratique observée durant les années précédentes, les pertes sur les prêts

et les recouvrements ultérieurs sont inscrits à titre de «provision pour pertes» au bilan de l'année de réalisation. La Société ne fait pas de provision pour les pertes estimatives qu'elle s'attend à subir à la perception des sommes impayées à la date du bilan. À notre avis, les sommes à recevoir devraient figurer au bilan à leur valeur réalisable estimative, et l'état des revenus et dépenses devrait indiquer le coût des pertes estimatives sur les prêts. C'est pourquoi nous avons assorti d'une réserve le rapport que nous avons fait au Ministre de l'Agriculture sur les états financiers de la Société au 31 mars 1975.

**6.7 Commission de la Capitale nationale — Immobilisations dont la valeur comptable est supérieure à la valeur réalisable à la vente.** Dans notre rapport sur les états financiers de la Commission de la Capitale nationale (C.C.N.) au 31 mars 1975, nous avons signalé une note qui y était jointe expliquant que la C.C.N. avait conclu des ententes avec l'Ontario, le Québec, la ville d'Ottawa et les compagnies de chemin de fer pour leur vendre des biens fonds à un prix très inférieur au prix coûtant. Comme le prix coûtant et le produit des ventes ne seront connus définitivement qu'après l'étude de tous les biens fonds visés par les ententes, ceux-ci figurent à leur prix coûtant, et non à leur valeur réalisable estimative, dans le bilan au 31 mars 1975.

**6.8 Conseil des ports nationaux — Obligation indéterminée pour les paiements d'intérêt.** Les certificats de redevance émis par le Conseil pour les avances reçues du Fonds du revenu consolidé n'indiquent pas la date d'échéance quant au capital mais indiquent le taux et la période d'intérêt. À l'expiration de la période d'intérêt, de nouveaux certificats de redevance ne sont pas émis, mais l'intérêt sur le principal de la dette, calculé au taux originellement spécifié, continue d'être inscrit par le Conseil.

Dans notre rapport sur les états financiers du Conseil des ports nationaux au 31 décembre 1974, nous déclarions ne pas avoir été en mesure de nous assurer de l'obligation du Conseil, si obligation il y a, quant au paiement d'intérêt en ce qui concerne les périodes d'intérêt ultérieures à celles spécifiées dans les certificats de redevance. L'intérêt enregistré en regard des avances pour lesquelles la période d'intérêt est expirée se chiffrait à environ \$7 millions en 1974 et \$56 millions durant les années précédentes. Cet intérêt fut imputé aux dépenses au cours des années respectives et additionné aux arrérages d'intérêt sur emprunts et avances montrés au bilan.

Selon nous, le Conseil devrait émettre de nouveaux certificats de redevance à l'expiration des périodes d'intérêt relatives aux certificats déjà existants, et y préciser l'échéance et le taux d'intérêt.

**6.9 L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent — Dérogation aux dispositions de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.** L'article 17 de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, *S. R., c. S-1*, stipule que les péages doivent être destinés à assurer des revenus suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation. On a établi que ces frais comprennent l'intérêt sur prêts, des montants

suffisants pour amortir le principal de ces prêts sur une période d'au plus 50 ans, ainsi que les frais d'exploitation et d'entretien des canaux et ouvrages.

Depuis les débuts de l'Administration, les revenus ont été insuffisants pour faire face au coût global des intérêts ou à tout amortissement du principal.

Les dispositions de financement de l'Administration ont été modifiées en janvier 1968 par un décret du conseil stipulant que les prêts obtenus en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, au titre de la section Montréal-Lac Ontario de la voie maritime, de même que l'intérêt, seront remboursés par annuités lorsque le bénéfice net cumulatif réalisé par la section avant l'amortissement du principal le permettra. Tout intérêt impayé, pour n'importe quelle année, porte à son tour intérêt jusqu'à ce qu'il soit payé; le principal et l'intérêt devront être totalement remboursés au plus tard le 31 décembre 2009.

Les prêts non remboursés à l'égard de la section Montréal-Lac Ontario s'élevaient à \$336.5 millions au 31 décembre 1974; les intérêts non payés sur cette somme s'élevaient à \$128.8 millions.

Avant le 23 septembre 1966, les prêts obtenus pour financer la modernisation du Canal Welland ne portaient pas intérêt. En vertu d'un décret du conseil tous les prêts obtenus après cette date portent intérêt, mais les prêts et les intérêts ne seront pas remboursables avant que le Ministre des Transports ait constaté l'achèvement de la construction de chaque projet se reliant au canal Welland.

Les prêts obtenus pour financer les projets de construction du canal Welland s'élevaient à \$288.5 millions au 31 décembre 1974, (dont \$72.5 millions ne portaient pas intérêt) et l'intérêt non payé s'élevait à \$32.8 millions.

Les taux d'intérêt sur les prêts obtenus par l'Administration varient de 3 1/4% à 8 1/2%.

Comme nous l'avons mentionné dans des Rapports précédents (paragraphe 27 en 1974), il est très peu probable que l'Administration puisse rembourser sa dette d'investissement conformément aux dispositions de l'article 17 de la Loi. Notre rapport au Ministre des Transports attirait l'attention sur cette situation.

**6.10 L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent — Insuffisance de provision pour la dépréciation des immobilisations.** L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ne prévoit pas, dans ses états financiers, de dépréciation pour la majeure partie (environ \$399 millions sur un total de \$414 millions) de ses immobilisations, parce que l'Administration estime que ses programmes d'entretien les maintiennent en bon état. L'insuffisance de la provision pour la dépréciation de toutes les immobilisations susceptibles de détérioration et de désuétude va à l'encontre des principes comptables généralement

reconnus. Notre rapport au Ministre des Transports sur les états financiers de l'Administration pour l'année terminée le 31 décembre 1974 comporte la réserve qui s'impose à cet égard.

**6.11 Uranium Canada, Limitée — Retard de la présentation d'états financiers.**  
Depuis sa constitution en corporation en juin 1971, d'après l'article 10 de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, *S.R., c. A-19*, Uranium Canada, Limitée fait fonction d'agent de la Couronne pour ce qui concerne l'achat et la vente future d'un stock commun de concentré d'uranium, en vertu d'une entente avec la Denison Mines Limited.

La Compagnie nous a informé que pour l'année terminée le 31 déc. 1974, des problèmes d'ordre administratif l'ont empêchée de présenter ses états financiers pour le 31 mars 1975, date d'échéance que prévoit l'article 75(3) de la Loi sur l'administration financière. Les états financiers furent présentés en octobre 1975.

## VII

### RAPPORT DES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES EN CONFORMITÉ AVEC L'ARTICLE 61(1)a) à f) DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

**Article 61(1)c) qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement.**

**7.1 Dépenses en excédent d'un crédit imputées à un autre crédit.** Vers la fin de l'année financière 1974-1975, l'Office national de l'énergie avait épuisé les fonds du crédit parlementaire 50, qui lui avait été octroyés aux fins de ses activités. Cependant, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, dont le fonctionnement est financé par un crédit différent, (51b), mais sous la responsabilité du même Ministre, possédait plus de fonds qu'il n'en avait besoin pour le restant de l'année. Au lieu de tenter d'obtenir des fonds supplémentaires par le biais de budgets supplémentaires des dépenses, l'Office national de l'énergie a fait en sorte qu'un montant de \$90,000 représentant une partie de ses dépenses de fonctionnement soit imputé aux activités de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie.

Cette disposition a pour effet de soustraire l'emploi de ces fonds aux contrôles établis par le Parlement à leur égard.

**7.2 Imputations irrégulières à un crédit.** Le ministère de la Défense nationale a imputé au crédit 1 de son budget de 1974-1975 des prêts d'affectation de poste consentis à des attachés militaires ainsi que des avances faites à des mess et à des cantines, dont le montant total s'élève à \$57,645, et il a déclaré le montant non remboursé de ces prêts et avances comme avances comptables à la fin de l'année. Les prêts d'affectation de poste consentis à des attachés militaires portent intérêt et sont remboursables par versements mensuels égaux dont le nombre ne doit pas dépasser 36; quant aux avances accordées aux mess et cantines, elles sont remboursables dans un délai de trois ans. Le règlement concernant les avances comptables, que le Conseil du trésor a établi en vertu de l'article 31 de la Loi sur l'administration financière, permet l'octroi d'une avance comptable «...à une personne chargée de la marche d'un programme du ministère...». En avril 1975, nous avons avisé le Ministère que l'imputation à ses crédits annuels de prêts et d'avances comme ceux sus-mentionnés était irrégulière, et le Ministère en a convenu.

Nous avons été informés que le Ministère demandera l'autorisation d'établir un compte d'avances de fonds de roulement avec effet le 1er avril 1976, afin de faire des prêts d'affectation aux attachés militaires et des avances aux mess et cantines.

**7.3 Dépassement de la limite des avances de fonds de roulement.** Lorsque le Parlement autorise l'établissement d'un compte d'avances de fonds renouvelable ou de fonds de roulement dans une loi portant affectation de crédits, il fixe également des limites au montant total des avances en circulation imputable en tout temps. Au cours de l'année, nous avons noté les cas suivants où des avances dépassaient les montants autorisés.

- a) Le crédit 541 du ministère des Postes, *Loi no 4 de 1954, portant affectation de crédits, 1953-1954, c.67*, a autorisé le Ministère à ouvrir un compte d'avances de fonds de roulement, limité à \$1.5 million, en vue d'acquiescer et de s'occuper de l'utilisation des étoffes servant à la fabrication des uniformes, des sacoches et des sacs postaux. Au 31 mars 1975, le solde du compte était de \$1.7 million, soit \$200,000 de plus que la limite permise.

Le Ministère a pour principe d'imputer au compte le coût des étoffes qu'il achète et, chaque mois, de créditer le compte du coût des étoffes qu'il envoie aux manufacturiers pour fabrication. Toutefois, à la fin de l'année, il inscrit à son compte d'inventaire la valeur de toutes les étoffes inutilisées que détiennent les manufacturiers et l'impute de nouveau au compte d'avances.

En raison de retards imprévus de livraison des produits finis et à cause de l'augmentation du coût des étoffes, la valeur des étoffes que détenaient les manufacturiers en fin d'année, était inhabituellement élevée, et c'est pourquoi le compte d'avances a dépassé sa limite permise.

Le ministère des Postes nous a informé qu'il a maintenant amélioré sa méthode de contrôle des étoffes afin d'éviter que la même situation se représente.

- b) Le Fonds renouvelable du Centre de la photo du gouvernement canadien, relevant de l'Office national du film, a été établi en vertu du crédit L90 du Secrétariat d'État, *Loi no 3 de 1971 portant affectation de crédits, 1970-1971-1972, c. 46*, en vue de fournir des services de tirage et de traitement de photographie aux ministères et organismes gouvernementaux. Le montant autorisé de l'avance au Fonds ne doit en aucun moment excéder \$450,000.

Les comptes du Fonds indiquent que l'autorité a été dépassée au cours de huit des mois de l'année, et au 31 mars, l'avance au Fonds s'élevait à \$535,730.

Le volume annuel des activités financées par le Fonds a presque doublé depuis son établissement il y a quatre ans et en 1974, on n'a pas donné suite à la demande de la direction à l'Office national du film de faire hausser la limite à \$1 million.

- c) Le montant maximum que peut atteindre à tout moment donné le Fonds renouvelable du Bureau de perfectionnement et de la formation du personnel de la Commission de la Fonction publique a été porté à \$2 millions, à compter du 1er avril 1974, en vertu du crédit L112b du Secrétariat d'État, *Loi no 4 de 1974 portant affectation de crédits, 1974-1975, c. 21*.

Cette limite fixée par voie législative a été dépassée au cours de deux des mois de l'année. De plus, la Commission a subventionné le Fonds durant une période de trois mois en imputant temporairement à son crédit de fonctionnement des dépenses d'un montant total de \$1.3 million. Le dépassement du plafond du Fonds et son financement auraient pu être évités si les registres du Fonds avaient été tenus à jour et si la Commission avait recouvré plus rapidement les sommes dues par les autres

ministères fédéraux. La comptabilité du Fonds a depuis été réorganisée, et la Commission estime qu'il est peu probable que ce problème se présente à nouveau.

**Article 61(1)e) qu'il y a eu déficit ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un.**

**7.4 Pertes par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un.** L'article 61(1)e) de la Loi sur l'administration financière stipule que l'Auditeur général est tenu de signaler chaque année à la Chambre des communes tous les cas dans lesquels il a observé qu'il y a eu déficit ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un.

En vertu de l'article 98(3) de la même Loi, chaque paiement effectué à même le Compte de garantie des fonctionnaires publics et le montant de toute perte subie par Sa Majesté en raison de détournements de fonds ou autres omissions ou actes frauduleux par un fonctionnaire public, ainsi qu'un exposé des circonstances, doivent être signalés annuellement dans les Comptes publics. En conformité de quoi, le volume I des Comptes publics de 1974-1975 donne, à la section 13, la liste détaillée de ces pertes. En voici un résumé:

	Nombre	Perte initiale	Recouvrements	Perte nette
Communications .....	1	\$ 22,200	\$ 16,113	\$ 6,087
Environnement .....	1	2,236	2,236	-
Finances .....	1	6,964	6,964	-
Affaires indiennes et du Nord canadien .....	1	700	700	-
Santé nationale et Bien-être social .....	1	274	274	-
Revenu national —				
Douanes et accise .....	3	417	-	417
Impôt .....	2	701	-	701
Postes .....	87	150,895	53,709	97,186
Solliciteur général —				
Gendarmerie royale du Canada .....	1	162	162	-
Transports .....	1	11,547	4,086	7,461
Affaires des anciens combattants .....	1	46	46	-
	<u>100</u>	<u>\$ 196,142</u>	<u>\$ 84,290</u>	<u>\$ 111,852</u>

Les pertes dues à des négligences de la part des employés des postes sont imputées au Fonds de garantie des Postes, et les pertes dues à des détournements de fonds ou d'autres omissions ou actes frauduleux de la part de fonctionnaires d'autres ministères sont imputées au Compte de garantie des fonctionnaires publics. En 1974-1975, les sommes imputées au Fonds et au Compte susmentionnés se sont élevées à \$48,274 et \$701 respectivement. Bien que le règlement du Compte de garantie des fonctionnaires publics stipule que les ministères doivent être remboursés par ledit Compte lorsque possible avant la fin de l'année financière au cours de laquelle la perte a été subie, les Comptes publics de 1974-1975 (page 13.61) indiquent que les pertes non encore imputées au Compte au 31 mars 1975 s'élevaient à \$154,416. De cette somme, \$140,451 se rapportent à des pertes subies avant le 1er

avril 1974. De même, les pertes subies par le ministère des Postes et qui n'avaient pas été imputées au Fonds de garantie des postes au 31 mars 1975 s'élevaient à \$71,042.

Lors de notre examen, nous n'avons découvert aucune autre perte qui aurait été due à un détournement de fonds ou à tout autre acte frauduleux ou omission de la part d'un fonctionnaire, à l'exclusion de quelques cas qui étaient encore à l'étude au 31 mars 1975 et qui ne sont donc pas signalés dans les Comptes publics de 1974-1975, mais qui seront déclarés lorsque les détails en seront finalement connus.

Outre les pertes dues à des fonctionnaires, on rencontre inévitablement, au sein de l'administration des nombreux programmes complexes de l'État, certaines pertes dues à des actes de fraude, des négligences ou des erreurs de la part de personnes ne faisant pas partie de la fonction publique. De telles erreurs, lorsque nous les découvrons à l'occasion de nos sondages, sont portées à l'attention du ministère concerné et, si elles ont une certaine importance, sont signalées dans notre Rapport. Sauf pour le cas rapporté dans le paragraphe suivant où la responsabilité n'a pas été complètement établie, aucune perte de nature importante n'a été observée.

**7.5 Acceptation de chèques falsifiés pour l'achat de timbres-poste.** Par suite d'allégations frauduleuses de personnes inconnues, certains employés des Postes ont accepté deux faux chèques visés en paiement de timbres-poste. Des pertes respectives de \$40,000 et \$48,000 ont été subies les 7 et 10 décembre 1974, à deux endroits différents. Dans les deux cas, l'authenticité des chèques n'avait pas été établie comme le prescrivent les instructions du ministère des Postes, selon lesquelles il faut vérifier par téléphone auprès des banques concernées, l'authenticité des chèques visés que présentent des inconnus en paiement de sommes importantes.

Le 10 décembre 1974, avant d'avoir constaté les pertes en cause et après avoir été averti par une banque à charte qu'un complot pour frauder le ministère des Postes avait été découvert dans un certain nombre de villes canadiennes, le Ministère a prévenu tous les directeurs de district de se prémunir contre des tentatives de fraude semblables. Actuellement, le Ministère fait une enquête sur les pertes en cause.

**L'article 61 (1)f) qu'un mandat spécial a autorisé le paiement d'une somme d'argent.**

**7.6 Mandats spéciaux du gouverneur général.** L'article 23 de la Loi sur l'administration financière permet, lorsque le Parlement n'est pas en session, d'utiliser des mandats spéciaux pour des dépenses urgentes qui ne sont pas prévues ailleurs.

Survenue le 9 mai 1974, avant l'adoption de la totalité des subsides de 1974-1975, la dissolution du vingt-neuvième Parlement a obligé l'État à avoir recours aux mandats spéciaux du gouverneur général pour assurer son fonctionnement jusqu'à la convocation du nouveau Parlement, le 30 septembre suivant. Le gouverneur général a signé huit mandats spéciaux, dont la somme s'élève à \$3,616,713,472:

- \$200,000,000, le 22 mai 1974, au titre du Programme d'indemnités sur les importations de pétrole et de produits pétroliers;
- \$542,800, le 6 juin 1974, en vue de dépenses au titre du Programme de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants;
- \$14,319,000, le 13 juin 1974: \$12,819,000 en vue de versements octroyés par le ministère de l'Agriculture aux offices ou organismes provinciaux de commercialisation du lait ou aux transformateurs relativement aux subventions à la consommation pour le lait liquide et en poudre; \$1,500,000 en vue de subventions versées dans le cadre du Programme des pensions et énumérées dans le Budget principal des dépenses de 1974-1975, au poste du ministère des Affaires des anciens combattants;
- \$741,092,677, le 27 juin 1974, en vue de dépenses à engager en juillet 1974;
- \$799,640,421, le 25 juillet 1974, en vue de dépenses à engager en août 1974;
- \$600,000, le 21 août 1974, en vue de subventions énumérées dans le Budget principal des dépenses de 1974-1975, au poste de la Commission canadienne des transports du ministère des Transports;
- \$897,335,289, le 28 août 1974, en vue de dépenses à engager en septembre 1974; et
- \$963,183,285, le 4 septembre 1974, en vue de dépenses à engager en octobre 1974.

Les sommes prévues dans ces mandats ont par la suite été votées le 30 octobre 1974, dans la *Loi no 3 de 1974, portant affectation de crédits, 1974-1975, c. 2*.



## VIII

### **AUTRES CAS QUI, D'APRÈS L'AUDITEUR GÉNÉRAL, DOIVENT ÊTRE PORTÉS À LA CONNAISSANCE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES EN CONFORMITÉ AVEC L'ARTICLE 61(1) DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE**

**8.1 Frais supplémentaires découlant de retards dans l'acceptation d'une offre.** Le 30 avril 1973, le ministère de l'Agriculture s'est vu offrir l'achat, pour la somme de \$50,000, d'une propriété qui lui permettrait de répondre à ses besoins d'expansion aux fins de recherches agronomiques au Centre de recherches de Melfort en Saskatchewan.

Le Ministère fit évaluer le terrain et après avoir pris en considération des facteurs tels que l'accessibilité de l'approvisionnement en eau, la proximité du centre de recherches déjà en place et la disponibilité d'autres emplacements, le 9 août 1973, il fit une contre-offre de \$36,000. Le 10 octobre 1973, le vendeur refusait la contre-offre et maintenait son offre de \$50,000 pour une durée de 60 jours de plus, soit jusqu'au 10 décembre 1973.

En novembre 1973, après avoir obtenu une autre évaluation, de \$43,000 cette fois, le Ministère a reconsidéré la proposition, et a accepté l'offre alors en vigueur sous réserve de ratification du Conseil du trésor; le 6 décembre 1973 il a demandé l'approbation du Conseil, sans l'informer de la date limite de l'offre. L'approbation a été obtenue le 10 janvier 1974, date à laquelle le vendeur a refusé de vendre au prix initial.

Le 30 septembre 1974, la propriété a été offerte au Ministère pour la somme de \$59,000, avec maintien de l'offre jusqu'au 31 décembre 1974. Le Ministère a acheté la propriété pour cette somme, une augmentation de \$9,000 par rapport au prix initial.

**8.2 Vérification par le Ministère, des comptes des missions à l'étranger.** Depuis 1964 (paragraphe 85, en 1972), nous faisons état de la nécessité d'améliorer le contrôle financier exercé à l'endroit des missions que le ministère des Affaires extérieures entretient à l'étranger, en constituant, entre autres, un petit groupe de vérification interne. Nous avons invoqué la recommandation émise le 7 février 1967 par le Comité des comptes publics préconisant l'établissement immédiat par le Ministère d'un groupe restreint de préposés à la vérification interne qui serait chargé d'examiner périodiquement les opérations financières des ambassades et missions du Ministère à l'étranger ainsi que les procédures administratives qui s'y rapportent.

Depuis 1967 un seul employé s'occupe, au sein d'un groupe de vérification opérationnelle, d'effectuer un nombre limité de vérifications financières des comptes des missions.

Notre Rapport de 1972 observait que le vérificateur n'avait effectué d'examen annuel qu'auprès de 16 des 108 missions du Ministère à l'étranger qui émettent des rapports financiers. En 1975, le nombre de telles missions s'est élevé à 120, ce qui représente une

augmentation de 11%, mais il y a eu peu de changements dans la fréquence des examens du vérificateur, dont le nombre n'a été que de 10 en 1973 et de 15 en 1974.

La fréquence des examens effectués par le vérificateur auprès des missions a été bien inférieure aux normes minimales stipulées par le Guide d'administration financière du Conseil du trésor, lequel exige que les comptes de chaque centre de responsabilité soient vérifiés tous les trois ans.

Le Ministère nous informe qu'il a l'intention de prendre les dispositions qu'il convient pour renforcer son service de vérification interne.

**8.3 Paiements effectués au titre de cours de langue non suivis.** Pendant l'année, Statistique Canada a versé \$211,000 à une école de langues pour des cours destinés à certains membres de son personnel. De cette somme, \$36,000 ont été payés en vertu d'une garantie stipulée par contrat sans qu'aucun service n'ait été fourni en retour, du fait que le nombre d'employés de Statistique Canada qui ont suivi les cours était inférieur au nombre minimum prévu dans la garantie.

**8.4 Imputation irrégulière à un crédit de 1974-1975.** Aux fins de la campagne de 1974 de la Fédération des oeuvres dans la région de la capitale nationale, Statistique Canada a été désigné pour représenter le gouvernement, avec mission de planifier, organiser, diriger et coordonner l'appel de fonds dans la Fonction publique. À titre de principal employeur, le gouvernement fédéral participe à cette campagne annuelle en prêtant des commodités et du personnel à la Fédération. Les ministères assument à tour de rôle la responsabilité de cette participation fédérale.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté qu'une somme de \$59,000 a été imputée sur les crédits de Statistique Canada au titre de la campagne, bien qu'aucune affectation n'ait été prévue pour couvrir cette dépense. Cependant, le Budget principal des dépenses indiquait nettement que tous les aspects de la campagne de la Fédération des oeuvres au sein de la Fonction publique relèvent du programme d'administration du ministère des Approvisionnements et Services. Depuis, le Ministère nous a avisé qu'il espère réviser la description de son programme dans le Budget des dépenses en 1976-1977 de façon à montrer sa responsabilité vis-à-vis «certains» au lieu de «tous» les coûts de la campagne, c'est-à-dire, les salaires et quelques dépenses occasionnelles reliées au secrétariat de la Fédération des oeuvres.

**8.5 Irrégularités dans les dépenses de publicité.** Les dépenses effectuées en 1973-1974 par le ministère de la Défense nationale pour sa publicité de recrutement s'élevaient à \$1,159,000. L'examen que nous avons effectué à l'égard de ces dépenses, et que nous n'avons pu achever avant février 1975 du fait que les documents afférents aux opérations en cause n'étaient pas disponibles, nous a permis de relever des irrégularités, parmi lesquelles nous mentionnerons les suivantes:

- a) En mai 1973, le Conseil du trésor avait autorisé le Ministère à dépenser, au cours de l'année financière 1973-1974, environ \$877,000 pour la propagande de recrutement,

qui devait se faire principalement par l'intermédiaire de deux agences de publicité. Aux termes du Règlement sur les marchés de l'État, le fait de commander des services d'annonce de nature publicitaire équivaut à passer un marché de service, et le montant des marchés de ce genre qui ont été conclus sur approbation du Conseil du trésor ne peut être augmenté de plus de 10% sans une nouvelle approbation de la part du Conseil. Le Ministère a versé aux deux agences en question, sans avoir reçu l'approbation supplémentaire requise, des paiements d'un montant global de plus de \$1,083,000, ce qui représente une augmentation de plus de 23.5% par rapport à la somme de \$877,000 autorisée par le Conseil du trésor.

- b) Des factures en date du mois de mars 1974, d'un montant de \$130,000 environ, et se rapportant à des articles d'impression qui avaient été sous-traités par l'une des agences, ont été certifiées et payées à même les crédits de 1973-1974. Des notes de crédit annulant ces factures et des factures révisées émises en juillet, octobre et novembre 1974 indiquent que les biens et services en cause ont été reçus après le 31 mars 1974, et une vérification par sondage effectuée auprès du dépôt des publications du Ministère a confirmé ce fait. À titre de preuve supplémentaire, les factures des sous-traitants qui étaient jointes aux factures révisées portaient des dates allant jusqu'en octobre 1974. Par conséquent, la certification émise, en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière, en foi de réception des biens n'était pas régulière.

Les notes de crédit susmentionnées ont été irrégulièrement défalquées des dépenses de 1974-1975 au lieu d'être imputées aux recouvrements de dépenses d'années antérieures.

La vérification par sondage que nous avons effectuée au dépôt des publications nous a permis de découvrir deux cas où les quantités reçues étaient inférieures à celles dont les factures faisaient état. Pour autant que nous sachions, il ne se fait aucun rapprochement des quantités facturées et des quantités reçues.

- c) Des factures émises par Information Canada pour «divers petits travaux», et d'une valeur totale de plus de \$34,000, ont été certifiées et payées sans qu'on ait obtenu à leur égard des renseignements supplémentaires.

Nous avons informé le Ministère de ces irrégularités en date du 8 janvier et du 7 février 1975. Il est d'accord avec nous sur les observations ci-dessus et a pris des mesures pour améliorer la direction et la supervision de toutes les questions financières et budgétaires dans les services en cause. De plus, en ce qui concerne la réception des marchandises, il a renforcé le contrôle préalable au règlement des factures. Il espère ces problèmes réglés une fois pour toutes. Il a également convenu qu'il n'aurait pas dû défalquer les notes de crédit des dépenses de 1974-1975, mais n'a pas viré la somme d'environ \$130,000 au titre des recouvrements de dépenses des années précédentes. Au point de vue comptable les affectations de crédit de 1974-1975 du Ministère ont été augmentées du même montant.

**8.6 Revenus imputés irrégulièrement aux crédits de 1974-1975.** Le libellé de certains crédits dans les lois annuelles portant affectation de crédits prévoit l'autorisation légale de dépenser certains revenus provenant de la fourniture de services ou d'installations au public ou à un autre ministère, dans le cadre des activités normales du programme d'un ministère.

Le libellé du crédit 1 de la Défense nationale stipule «...l'autorisation, sous réserve de l'approbation du Conseil du trésor, de dépenser les recettes perçues pendant l'année...». En juillet 1969, le Conseil du trésor autorisait le ministère de la Défense nationale (*traduction*) «...à ajouter à ses crédits tous revenus provenant de la fourniture de biens et de services sauf dans les cas suivants où ils continueraient à être crédités au Fonds du revenu consolidé:

- a. les cotisations, droits ou impositions se rapportant à un régime de pension, d'assurance-maladie ou à tout autre régime ne comportant pas d'arrangements précis pour la disposition de tels revenus,
- b. le rendement des investissements et des dépôts, c'est-à-dire les intérêts sur paiements par anticipation, sur prêts et sur hypothèques et,
- c. les remboursements de dépenses des années précédentes, en particulier les remboursements reçus d'entrepreneurs après vérification ou rajustement des marchés et les remboursements d'avances sur marchés».

Au cours de l'année nous avons constaté deux cas précis où les revenus ajoutés au crédit 1 de la Défense nationale n'étaient pas conformes aux Statuts ou à l'autorisation du Conseil du trésor.

- (i) En avril 1968, le ministère de la Défense nationale a obtenu du Conseil du trésor l'autorisation de passer un contrat avec un fabricant d'aéronefs pour la mise au point d'un hélicoptère bimoteur. La contribution du Ministère devait être de \$2.8 millions. Des paiements de \$1.5 million et de \$1.3 million ont été faits en 1968-1969 et en 1969-1970. L'entente conclue prévoyait que celui-ci paierait au gouvernement canadien la somme de \$5,000 É.-U. pour chaque aéronef vendu (après le 75<sup>e</sup> exemplaire) (*traduction*) «...jusqu'à ce que la contribution du gouvernement canadien, en vertu des présentes, ait été remboursée». Les remboursements effectués, aux termes de l'accord, qui s'élevaient à \$79,000 en 1973-1974 et à \$339,000 en 1974-1975, ont été ajoutés aux affectations de crédit. Nous avons informé le Ministère, au mois d'avril 1974, qu'à notre avis, ce revenu constituait un remboursement de dépenses des années précédentes et devait donc, ainsi, être crédité au Fonds du revenu consolidé. On s'attend à une augmentation sensible des remboursements du fabricant au cours de chacune des années qui vont suivre. Si le Ministère continue à ajouter de tels revenus à ses affectations de crédits d'ici à ce que la contribution soit entièrement remboursée, il aura alors augmenté ses affectations de crédits d'un montant total de \$2.8 millions.

Le Ministère, quant à lui, considère les revenus comme provenant d'un remboursement de ressources consenties par le Ministère pour le programme et conclut qu'aucune des trois exceptions précisées par le Conseil du trésor en 1969 n'est applicable.

- (ii) Le deuxième cas découle de la politique du gouvernement fédéral visant à prendre en compte la contribution de l'employeur aux régimes provinciaux d'assurance-maladie dans les provinces où les coûts ne sont pas acquittés par des primes directes. Le paiement de la contribution de l'employeur, qui est la responsabilité du Conseil du trésor, prend la forme de remises aux particuliers une fois par année, sur réception de leur demande. Au mois de février et au mois de mars 1974, le ministère de la Défense nationale a ainsi versé aux membres des Forces canadiennes des remises de \$2.6 millions qu'il a imputées aux comptes de soldes et d'allocations militaires. Bien qu'ayant fait ces remises au nom du Conseil du trésor, le Ministère n'en a demandé le remboursement au Conseil que l'année financière suivante, ce qui a eu pour effet de gonfler de \$2.6 millions les comptes de soldes et d'allocations militaires en 1973-1974. Le remboursement obtenu du Conseil du trésor a été ajouté au crédit 1 du ministère de la Défense, en 1974-1975. À notre avis, il aurait dû être crédité au Fonds du revenu consolidé, à titre de remboursement de dépenses des années précédentes.

Le Ministère prétend que le remboursement pour les soins médicaux devrait s'ajouter à ses affectations de crédits, afin de compenser les sommes versées aux membres des Forces canadiennes, même si ces paiements furent imputés aux dépenses de l'année financière précédente.

Le Ministère a ajouté les montants reçus dans ces deux cas au crédit 1, car il ne les considère pas comme étant des remboursements de dépenses des années précédentes, s'appuyant en cela sur la lettre du Conseil du trésor en date du mois de juillet 1969, qui préconise de créditer les remboursements des dépenses des années précédentes au Fonds du revenu consolidé, et déclarant que cette lettre s'applique (*traduction*) «...en particulier aux remboursements des paiements en trop reçus d'entrepreneurs après vérification ou rajustement des marchés et les remboursements d'avances sur marchés».

La politique du Conseil du trésor s'applique aux revenus qui découlent de la fourniture de biens et de services. Comme ni l'une ni l'autre des transactions en cause ne relèvent de cette catégorie-là, la politique ne s'applique pas et les montants auraient dû être portés aux revenus.

**8.7 Manque de conformité aux Règlements sur les avances comptables.** En 1973 et 1974, les examens que nous avons effectués auprès des bases des forces armées canadiennes nous ont révélés de nombreux paiements d'avances de fonds de voyage dépassant les \$500, tirés sur les comptes de caisse à montant fixe (fonds publics), et des délais interminables dans le règlement des réclamations, ce qui va à l'encontre des Règlements des avances comptables. Ces Règlements émis par le Conseil du trésor en décembre 1972, en accord avec l'article 31 de la Loi sur l'administration financière, limitent les montants tirés sur les

comptes de banque ministériel à la somme de \$500, à l'exception des salaires à payer au comptant; ces Règlements exigent aussi que toutes les avances comptables soient réglées au plus tard 15 jours après que l'avance ait été utilisée aux fins pour lesquelles elle a été consentie. En juin 1974, en réponse à notre demande de renseignements, le Ministère nous a informés, que l'application des Règlements serait retardée, dans l'attente d'une étude plus approfondie et que des discussions étaient en cours avec le Conseil du trésor.

Le Ministère nous a également informés qu'en vertu d'une entente conclue en mai 1975 avec le Conseil du trésor, il pouvait, pour le moment, continuer à faire comme par le passé, et qu'il devait présenter au Conseil du trésor, au plus tard le 31 décembre 1975, une justification à l'appui d'une dispense du Règlement limitant à \$500 les dépenses individuelles.

Au 31 mars 1975, les avances supérieures à \$500 qui avaient été consenties à des particuliers et qui n'avaient pas encore été remboursées se chiffraient au total à plus de \$500,000; ce montant comprend en particulier une avance de \$12,000 et plusieurs avances totalisant environ \$22,000, qui dataient de plus de six mois. Le cas suivant, mis en lumière par nos examens, donne un exemple de retard dans la comptabilisation des avances; une avance de \$80,000 faite au mois de mai 1974 pour un voyage de groupe n'a été réglée qu'au mois d'octobre alors que le voyage s'est effectué en juin.

Le Ministère considère que le retard mis à régler l'avance de \$80,000 représente un cas isolé, mais il admet que les avances ne sont pas réglées dans les délais prescrits par le Règlement. Le Ministère jugeait qu'une avance était réglée aux fins de la comptabilité une fois que l'intéressé avait soumis sa réclamation, même si le règlement définitif était reporté à une date ultérieure pour des raisons d'ordre administratif. Il se propose maintenant de modifier ses Ordonnances administratives de façon à rendre obligatoire le remboursement de toute portion non dépensée d'une avance au moment de la soumission d'une réclamation. On n'a toutefois pas déterminé si cette modification aux Ordonnances administratives permettra de régler les réclamations dans le délai prescrit par les Règlements émis par le Conseil du trésor.

**8.8 Montant d'intérêt insuffisant versé au compte du Régime de pensions du Canada.** Selon le Régime de pensions du Canada, *S.R., c. C-5*, les cotisations que les employés, employeurs et personnes travaillant pour leur propre compte sont tenus de payer doivent être versées au Fonds du revenu consolidé et créditées au compte du Régime de pensions du Canada. C'est au ministère du Revenu national qu'incombe la perception des cotisations. L'usage courant consiste à créditer le Compte de sommes calculées en fonction d'un barème estimatif du montant quotidien des cotisations perçues. Par la suite, lorsque le Ministère a pu déterminer le montant réel des cotisations perçues au cours de l'année civile, les rajustements nécessaires sont effectués. En 1973, le total des sommes transférées quotidiennement au Compte était inférieur de \$14.9 millions au montant réellement perçu, différence qui n'a été versée au Compte que le 2 décembre 1974.

L'article 112 (2) du Régime de pensions du Canada stipule que:

«L'intérêt doit être crédité au Compte du régime de pensions du Canada le dernier jour de chaque mois, et calculé au taux que peut fixer le ministre des Finances sur la moyenne quotidienne du solde d'exploitation dudit Compte pour le mois précédent».

Le Régime ne prévoit pas le rajustement de l'intérêt dans le cas où le montant réel des cotisations perçues diffère du montant estimatif crédité au Compte. Étant donné que le montant d'intérêt produit peut accuser un déficit important, comme ce fut le cas lorsque le rajustement de \$14.9 millions pour les cotisations de 1973 n'a été effectué qu'environ 11 mois après la fin de l'année, l'intérêt sur la différence devrait être calculé sur tous rajustements apportés et être reflété au Compte.

**8.9 Achat en trop des timbres de tabac.** En novembre 1973, le ministère du Revenu national — Douanes et Accise a décidé de cesser d'approvisionner les fabricants de tabac en timbres de droit d'accise et de leur confier la responsabilité de la conception, de l'acquisition et du contrôle des timbres, conformément aux règlements ministériels révisés. La date d'entrée en vigueur proposée initialement était le 1er juillet 1974, mais elle fut reportée au 30 septembre 1974.

Le 4 février 1974 le ministère des Approvisionnements et Services a passé, pour le compte des Douanes et Accise, un marché de \$330,000 avec une compagnie pour l'impression et l'approvisionnement de timbres de tabac pour la période de six mois commençant le 1er avril et se terminant le 30 septembre 1974. Le contrat stipulait qu'il ne devrait pas y avoir d'augmentation du montant total de \$330,000, pour quelque raison que ce soit, à moins d'autorisation préalable de la direction des produits d'impression du ministère des Approvisionnements et Services. Le marché prévoyait un certain degré de souplesse, offrant la possibilité de commander une plus petite quantité de timbres que le nombre maximum stipulé dans le marché.

Par suite de lacunes dans les registres de contrôle des engagements, les Douanes et Accise ont acheté pour \$112,000 de timbres en plus de ceux prévus par le marché, ceci sans passer par le ministère des Approvisionnements et Services. Cet achat en trop s'est ensuite avéré entièrement superflu par rapport aux besoins du Ministère, puisque pour \$197,000 de timbres ont été détruits par la suite.

Les Douanes et Accise, se conformant à la position de leur direction du contentieux, nous ont avertis qu'aucune mesure de recouvrement ne serait prise à l'égard du paiement excédant la limite contractuelle de \$330,000 et que le contrat serait modifié rétroactivement de manière à englober cet achat supplémentaire de timbres.

**8.10 Surplus d'étiquettes de l'année de distillation des spiritueux.** Le ministère du Revenu national — Douanes et Accise achète ses étiquettes de l'année de distillation en se fondant sur le nombre écoulé les années précédentes et sur les besoins estimés dont lui font part les distilleries, puis il les leur vend à un prix qui en correspond au coût direct.

En mars 1974, le Ministère a commandé 100 millions d'étiquettes pour l'année 1968, qui lui ont coûté \$141,120. Aux termes du marché conclu, il se réservait le droit de ne pas prendre livraison de la totalité de ces étiquettes. Voici l'état du contrat:

	Quantité	Coût
Étiquettes livrées	98,000,000	\$138,298
Étiquettes écoulées durant l'année terminée le 31 mars 1975	63,922,000	90,316
	34,078,000	47,982
Demande future estimative	6,000,000	8,467
Surplus estimatif du stock	28,078,000	\$ 39,515
Analyse du surplus estimatif du stock:		
Surestimation par les distilleries	21,864,000	\$ 30,770
Achat en trop	6,214,000	8,745
	28,078,000	\$ 39,515

C'est à titre de service que le Ministère fournit les étiquettes aux distilleries, car il ne s'en sert pas lui-même pour contrôler les revenus tirés des droits d'accise. Le prix fait aux distilleries devrait tenir compte de tout surplus d'étiquettes achetées dû à la surestimation par les distilleries. Ceci ne se fait pas présentement.

**8.11 Contrats passés et versements effectués de façon irrégulière.** Au cours de la période de trois ans terminée le 31 mars 1975, le ministère du Revenu national — Douanes et Accise a versé les sommes suivantes à un entrepreneur local pour des services de déménagement et d'entreposage de meubles dans la région de la Capitale nationale:

1974-1975 .....	\$ 89,000
1973-1974 .....	101,000
1972-1973 .....	20,000

Contrairement aux dispositions du Règlement concernant les marchés de l'État, le Ministère n'a ni fait d'appel d'offres ni demandé l'autorisation du Conseil du trésor. Un bon nombre des factures de l'entrepreneur correspondaient à des bons de commande établis après la réception des factures en cause. Les dossiers tenus quant au déménagement et à l'entreposage des meubles n'étaient pas, en général, disponibles au Ministère. Ceux que nous avons pu examiner n'étaient pas complets.

**8.12 Augmentation des frais relatifs aux locaux loués.** Dans nos Rapports précédents (paragraphe 186 en 1972), nous avons signalé la montée ininterrompue des dépenses du ministère des Travaux publics au chapitre des frais de location. Nous estimons que les

coûts continueront d'être excessifs tant que le ministère des Travaux publics devra imputer les frais de location à ses propres crédits alors que le choix même des locaux sera laissé aux ministères clients.

Le tableau comparatif ci-dessous indique que les frais de location au cours des six dernières années ont été constamment à la hausse, et il traduit en partie la croissance de l'appareil gouvernemental ainsi que les phénomènes de l'inflation et de la décentralisation:

	Région de la capitale nationale	Ailleurs	Total
1969-1970 .....	\$ 20,824,000	\$ 19,019,000	\$ 39,843,000
1970-1971 .....	22,757,000	21,294,000	44,051,000
1971-1972 .....	28,857,000	27,941,000	56,798,000
1972-1973 .....	34,976,000	35,172,000	70,148,000
1973-1974 .....	38,736,000	44,049,000	82,785,000
1974-1975 .....	42,973,000	57,045,000	100,018,000

En 1970, le Comité des comptes publics a pris note de l'augmentation des frais de location au compte de l'État et a recommandé dans un rapport présenté à la Chambre des communes que les frais de loyer soient imputés à chaque ministère au lieu d'être assumés par le ministère des Travaux publics. Derechef en 1974, dans son premier rapport à la Chambre, en date du 14 novembre 1974, le Comité a fait observer à nouveau que:

Dans son premier rapport 1970-1971, présenté à la Chambre le 26 novembre 1970, le Comité a remarqué l'augmentation des dépenses de location de l'État et a recommandé d'imputer les frais de logement et le montant des dommages et des réparations à chaque ministère, sur ses crédits budgétaires, au lieu de laisser le ministère des Travaux publics en assumer les frais. Le Comité est d'avis que cette modification pourrait inciter les ministères à chercher des locaux plus modestes afin que leurs budgets restent dans des limites raisonnables.

Le Comité répéta ensuite les recommandations qu'il avait formulées dans son rapport de 1970-1971. Le 1er avril 1975, le ministère des Travaux publics commença à imputer aux ministères et organismes des frais pour services fournis aux locataires.

En décembre 1973, et à nouveau en avril 1975, le ministère des Travaux publics présenta au Conseil du trésor des recommandations demandant que les ministères clients soient tenus de payer au Ministère, selon les prix du marché, un taux pour les locaux qu'ils occupent de même qu'un honoraire pour les services professionnels qui leur sont rendus, et que le Ministère soit tenu de financer ses exploitations avec les fonds ainsi accumulés. On nous a informés que le Conseil privé étudie actuellement la question dans le cadre d'une étude globale du recouvrement des coûts des services fournis, au sein du gouvernement, par des organismes de services communs.

**8.13 Coûts de locaux loués non terminés.** En date du mois de mars 1974, le ministère des Travaux publics lançait des appels d'offres pour la location de locaux destinés

à accueillir divers ministères fédéraux. Ces appels d'offres se limitaient aux édifices à bureaux de la région de la capitale nationale dont les travaux de construction avaient dépassé le stade de l'excavation. Les soumissions furent acceptées avec effet en date du mois de juillet 1974 pour la location-achat d'un grand ensemble de deux tours, et des accords de location de six autres nouveaux immeubles.

Selon les termes généraux des soumissions acceptées, le Ministère devait fournir les plans d'aménagement de l'édifice au plus tard huit semaines après l'acceptation des soumissions, sous réserve que la construction soit suffisamment avancée pour que la réalisation des plans d'aménagement soient amorcée immédiatement. Chaque bailleur convenait d'aménager les locaux conformément aux plans approuvés fournis par le Ministère et l'emménagement devrait débiter au plus tard 16 semaines après la réception des plans pour se poursuivre à raison de deux étages par semaine jusqu'à l'occupation complète. Si les plans d'aménagement n'étaient pas disponibles à temps et si les locaux étaient par ailleurs prêts à être occupés, tout l'équipement de l'édifice ayant été approuvé, le Ministère s'engageait à payer le plein montant de la location dès la fin du calendrier d'emménagement susdit.

Dans bon nombre de cas, les locaux furent prêts à être occupés avant même que le bailleur ait reçu l'approbation pour l'ensemble de l'édifice et que les plans d'aménagement, répondant aux exigences des ministères devant occuper ces locaux, ne soient achevés. En conséquence, le loyer a été payé alors que l'aménagement des locaux n'était pas entièrement terminé, c'est-à-dire avant l'achèvement des cloisons, etc.

Au 31 mars 1975, les frais de location occasionnés par des locaux inutilisés mais loués, en vertu des termes de la soumission en cause, s'élevaient à \$487,000 auxquels s'ajouteront probablement \$4.5 millions durant 1975-1976 avant que tout l'espace loué soit entièrement occupé. De cette dernière somme, environ \$3.6 millions se rapportent à l'accord de location avec option d'achat et, à supposer que l'option soit exercée, comprennent une petite partie non précisée du coût d'achat.

**8.14 Dépenses relatives à des locaux inoccupés.** Voici des cas, que nous avons notés, où des locaux dont la Couronne est propriétaire ou qu'elle loue n'ont pas été occupés:

- a) *Winnipeg.* En avril 1970, le Conseil du trésor a approuvé la construction d'un immeuble devant servir à la Commission canadienne des grains. On comptait tout d'abord que l'immeuble pourrait être occupé dès 1972 et qu'il serait possible de faire renouveler le bail alors en cours pour une période assez courte. Cependant, on ne put obtenir le renouvellement du bail, qui prenait fin le 31 décembre 1970, pour une période de moins de cinq ans, ce que la Commission accepta, prenant ainsi le risque d'avoir à payer le loyer de locaux inoccupés.

Le ministère des Travaux publics offrit d'aider à sous-louer les locaux que la Commission devait quitter, mais en raison de grèves ouvrières, la construction du nouvel immeuble fut retardée, au-delà de 1972, et il ne fut pas possible de déterminer la date à laquelle les nouveaux locaux pourraient être occupés. En conséquence, il fut

impossible de fixer aux éventuels locataires des dates fermes d'occupation des locaux existants, de sorte que lorsque la Commission canadienne des grains emménagea finalement dans le nouvel immeuble en juin 1973, on n'avait pas encore assuré la sous-location des locaux abandonnés. Le ministère des Travaux publics et la Commission convinrent alors d'essayer de faire résilier le premier bail. On ne put s'entendre sur les termes de la résiliation et les négociations avec le propriétaire des anciens locaux de la Commission furent rompues en février 1974.

En mai 1974, on fit les arrangements nécessaires pour permettre l'installation d'un ministère fédéral dans les locaux anciennement utilisés par la Commission, et le bail en cours fut résilié à la date du 30 novembre 1974. Le montant de loyer que la Commission a payé pour les locaux inutilisés s'élève à \$272,000, dont \$137,000 ont été versés en 1973-1974 et \$135,000 en 1974-1975.

- b) *Fort Simpson.* Le 30 mai 1974, le ministère des Travaux publics a, avec l'assentiment du Conseil du trésor, loué neuf appartements d'une chambre à coucher à Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest). Entré en vigueur en juin 1974, le bail était de cinq ans et revenait à \$27,000 par année, plus les charges de services publics et les taxes, sujettes à augmentation.

En août 1974, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a informé les Travaux publics que, la population ne s'étant pas accrue conformément à ses prévisions, il n'avait pas besoin des neuf appartements. Il était impossible de résilier le bail, et les autres ministères n'avaient pas besoin de tous les logements. Le ministère des Travaux publics a donc dû déboursier \$21,000 (y compris les charges de services publics), compte tenu des sous-locations, entre le 1er juin 1974 et le 31 mars 1975. Pour les cinq années, il pourrait lui en coûter au total \$150,000, si aucun ministère client ne veut louer les appartements d'ici la fin du bail.

Le ministère des Travaux publics nous a avisé qu'il demandera à ses ministères clients de mieux le tenir au courant de l'évolution de leurs besoins de logements dans le Nord.

- c) *Halifax-Dartmouth.* Le ministère de la Défense nationale a la charge d'environ 1,800 logements pour militaires mariés, y compris des logements appartenant à l'État et des unités de logement sous «bail collectif» dans la région d'Halifax-Dartmouth. Au 28 février 1975, le taux d'inoccupation des logements du Ministère dépassait 13%, comparativement à un taux moyen de 1.5% pour les autres habitations dans la même région. Le fait que les logements possédés par l'État ont besoin de réparations et d'un certain degré de remise à neuf explique en partie leur taux élevé d'inoccupation. Pour ce qui est des logements sous bail collectif, le taux d'inoccupation qui les caractérise est attribuable à divers facteurs, tels que des infiltrations d'eau, le manque d'espace de rangement, le manque de buanderies, des courants électriques de basse tension, et le fait que nombre de gens refusent de louer des logements approvisionnés en propane.

En 1974-1975, le Ministère a dépensé au total, \$129,000 en loyer et impôts fonciers pour des unités de logement louées et qui n'ont pas été occupées, et le revenu perdu découlant de l'inoccupation des logements de l'État s'est élevé à \$85,000 environ.

**8.15 Interruption du nouveau système de paie.** À la fin des années 1960, le secteur des services du ministère des Approvisionnements et Services, jadis le bureau du Contrôleur du trésor, a mis sur pied un projet visant à remplacer divers systèmes de paie dans un grand nombre de bureaux de la paie, par un système informatique central, qui permettrait de mieux faire face à l'augmentation du nombre des fonctionnaires, à l'introduction imminente de processus de négociations collectives et à la demande accrue de renseignements et de statistiques sur les employés.

Le Conseil du trésor approuva ce projet, en principe, et pendant les quatre années suivantes, un groupe de travail composé d'employés des services de la paie et de l'informatique s'en est occupé. Il s'est toutefois heurté à un grand nombre de problèmes, et les exigences internes et externes imposées au nouveau système sont devenues plus complexes qu'on ne l'avait envisagé au départ. En février 1974, un petit nombre de comptes d'employés furent versés au système, à titre d'essai; on leur ajouta ensuite, progressivement, d'autres comptes, jusqu'à ce que leur nombre total se chiffre à 4,800 en août 1974. Il s'avéra d'après le grand nombre d'erreurs présentes tant dans les documents d'entrée que dans les données de sortie, que le système, tel quel, n'était pas pratique; et, en novembre 1974, on donna l'ordre de suspendre le projet. Le coût direct du projet, jusqu'à cette date, a été estimé à \$3.8 millions, non compris le coût d'un ordinateur dont on fit l'acquisition pour le projet, mais qui fut ensuite utilisé pour le traitement courant de la paie et pour d'autres opérations.

On lança immédiatement un certain nombre d'études envisageant d'autres possibilités, et qui aboutirent à la conclusion qu'il serait préférable, tant sur le plan de la gestion que de l'efficacité opérationnelle, d'adopter un système décentralisé. Le Ministère pense, toutefois, que les méthodes normalisées d'entrées/sorties, ainsi que la documentation et le bon nombre de concepts de traitement mis au point pour le nouveau système, pourront resservir.

**8.16 Fonds renouvelable de la production de défense — Surestimation de la valeur du stock.** En prévision d'une pénurie, au niveau national, suite à la crise mondiale du pétrole, le Fonds renouvelable de la production de défense a acheté en 1973, 26 millions de gallons d'huile combustible au coût de \$20.8 millions, ce qui comprend les coûts de transport, d'entreposage et les coûts divers. En 1974-1975, le Fonds a vendu environ 19 millions de gallons de cette huile à divers ministères gouvernementaux au prix du marché en vigueur au moment de la livraison, c'est-à-dire à un prix considérablement inférieur au coût initial. La perte de \$11.2 millions due à cette transaction est reflétée dans les états d'exploitation du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1975.

Le stock d'huile en main est montré à un coût de \$5 millions sur le bilan du Fonds au 31 mars 1975. Néanmoins, les principes comptables généralement reconnus exigent que les

stocks soient évalués au plus bas du coût ou de la valeur réalisable; or, si ces principes comptables avaient été suivis, la valeur de ce stock aurait été établie à environ \$1.9 million. Le rapport que nous avons présenté au Ministre des Approvisionnements et Services concernant l'examen des comptes du Fonds pour l'année terminée le 31 mars 1975 comportait une réserve parce que, dans les états financiers du Fonds, les stocks en question sont inscrits à une valeur dépassant de \$3.1 millions la valeur du marché.

Le Ministère nous a informés qu'une vérification par sondage sera effectuée afin de déterminer si des redressements de l'évaluation des stocks seraient justifiés, donc nécessaires; ce sondage permettrait également d'assurer que les principes comptables généralement reconnus pour l'évaluation des stocks sont respectés, afin que les états financiers soient plus précis à l'avenir.

**8.17 Allocations versées à des anciens combattants qui n'y ont pas droit.** La Commission des allocations aux anciens combattants, instituée en vertu de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, *S.R., c. W-5*, peut accorder une allocation à un ancien combattant qui y a droit aux termes suivants de la Loi:

31. (3) Un ancien combattant canadien de la première ou de la seconde guerre mondiale est tout ancien membre des forces canadiennes de Sa Majesté

- a) qui a servi au cours de la première ou de la seconde guerre mondiale, et qui
  - (i) a servi sur un théâtre réel de guerre,
  - (ii) reçoit une pension pour une blessure ou maladie subie ou aggravée pendant son service dans lesdites forces, ou est déclaré avoir eu droit à une telle pension, ou avoir été l'objet de l'octroi d'une semblable pension, après son décès, ou
  - iii) a accepté une pension rachetée,

31. (10) Aux fins du présent article, l'expression «pension rachetée» signifie un versement définitif sous le régime de la Loi sur les pensions au lieu d'une pension annuelle à l'égard d'une invalidité établie à cinq pour cent ou plus de l'invalidité totale, ou un paiement définitif similaire ou analogue sous le régime des lois relatives aux forces dans lesquelles l'ancien combattant a servi.

La Loi sur les allocations aux anciens combattants, dont on a adopté la version originale en 1930, a été modifiée à plusieurs reprises. Le rapport annuel que le ministère des Affaires des anciens combattants déposait au Parlement en 1945 interprétait ainsi la Loi en vigueur à cette époque: (*traduction*)

La Loi stipule que l'ancien combattant doit avoir servi sur un théâtre réel de guerre ou, si tel n'est pas le cas, qu'il doit recevoir une pension ou s'être fait accorder, en remplacement d'une pension, un paiement final à l'égard d'une invalidité établie à cinq pour cent ou plus de l'invalidité totale.

En 1952, la Chambre des communes a modifié ledit article de la Loi de façon à y formuler la notion d'ancien combattant admissible dans les termes, depuis lors inchangés, qui paraissent actuellement à l'article 31.(3). Rien n'indiquait que le Parlement avait modifié la Loi afin que la Commission change son interprétation ou son application de celle-ci.

De 1945 à 1970, l'interprétation que donnait la Commission de l'article 31. (3)a)(iii) et 31.(10) était qu'un membre des forces armées canadiennes qui n'avait pas servi sur un

théâtre réel de guerre mais avait reçu une pension rachetée en tant que paiement final à l'égard d'une invalidité établie à moins de 5% de l'invalidité totale n'avait pas droit à une allocation à titre d'ancien combattant. D'après la Loi sur les pensions, *S.R., c. P-7*, les taux de tels paiements correspondent à la catégorie 21.

Le 23 août 1972, le président de la Commission des allocations aux anciens combattants a écrit au président de la Commission canadienne des pensions pour lui poser la question suivante: (*traduction*)

Considère-t-on qu'une personne à qui l'on a consenti une aide financière aux termes de la catégorie 21 reçoit une pension pour une blessure ou maladie subie ou s'étant aggravée pendant son service?

Dans sa réponse, le président de la Commission canadienne des pensions déclarait ce qui suit: (*traduction*)

En ce qui concerne la Commission canadienne des pensions, la réponse est «oui». Ceci parce que la notion de «paiement final» est comprise dans celle de «pension» aux termes de la définition applicable. On accorde un paiement final dans les cas où les invalidités ont été établies à moins de 5% de l'invalidité totale et, selon la Loi sur les pensions, les taux des paiements de ce genre correspondent à la «catégorie 21».

À la suite de cette explication par correspondance, la Commission des allocations aux anciens combattants a reconsidéré son interprétation et a décidé que l'expression «pension rachetée» ainsi que définie à l'article 31.(10) ne s'applique en aucun cas à l'article 31.(3)a)(ii) de la Loi; car le mot «rachetée» n'apparaît pas à l'article 31.(3)a)(ii). La Commission a donc décidé que les anciens combattants qui ont reçu un paiement final à l'égard d'une invalidité, établie à moins de 5% de l'invalidité totale en vertu de la Loi sur les pensions, pouvaient être éligibles aux allocations en vertu de la Loi sur les allocations versées aux anciens combattants.

En 1974-1975, nous avons étudié quelque 1,800 d'à peu près 12,000 cas où une aide financière a récemment été consentie à des anciens combattants par la Commission des allocations aux anciens combattants. Au cours de notre examen, nous avons relevé 22 cas où une aide financière, qui représenterait actuellement des paiements annuels d'un montant global de \$58,000, avait été accordée à l'encontre des dispositions de la Loi puisqu'elle avait été consentie à des anciens membres des forces canadiennes qui n'avaient pas servi sur un théâtre réel de guerre mais avaient reçu en vertu de la Loi sur les pensions un «paiement final» pour des invalidités évaluées à moins de 5% de l'invalidité totale.

Voici des exemples des irrégularités que nous avons relevées:

- a) On a consenti que soit versée, à partir de janvier 1974, une allocation à un ancien combattant célibataire qui n'avait servi qu'au Canada, de 1942 à 1946, et qui avait reçu un paiement final à l'égard d'une invalidité établie à 2% de l'invalidité totale. Cet ancien combattant reçoit actuellement \$195.91 par mois, plus un supplément mensuel d'aide financière d'un montant de \$40.

- b) Un ancien combattant marié qui avait servi seulement au Canada, de 1939 à 1945, et avait obtenu un paiement final pour un invalidité établie à 1% de l'invalidité totale, s'est vu accorder le droit de recevoir une allocation à partir de novembre 1973. On verse chaque mois à cet ancien combattant une somme de \$333.86, à laquelle s'ajoute un supplément mensuel d'aide financière d'un montant de \$16.94.

**8.18 Deniers publics servant à acquitter les dettes que des bénéficiaires d'une allocation d'ancien combattant ont envers la Couronne ou d'autres personnes.** L'article 3(1) de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, *S.R., c. W-5*, prévoit le versement d'allocations aux anciens combattants, veuves et orphelins admissibles. Une annexe de la Loi fixe l'allocation mensuelle à verser aux bénéficiaires de chaque catégorie de façon qu'ils aient au total, compte tenu de ces allocations, un certain revenu annuel préétabli.

En décembre 1973, la Commission des allocations aux anciens combattants a, concernant l'évaluation du revenu et le calcul des allocations, adopté une nouvelle politique qui stipule:

Si, pour satisfaire une partie lésée, un requérant ou titulaire se trouve privé de son revenu en tout ou en partie par saisie ou rétention en vertu de l'ordonnance d'une cour de justice ou de la Loi sur l'administration financière ou d'une autre loi, l'A.R.A. (Autorité régionale des allocations aux anciens combattants) ne considérera le revenu du requérant ou du titulaire que comme étant la somme nette qu'il reçoit une fois retranchée la partie saisie ou retenue.

Aux termes de l'article 13(1) du Règlement sur les allocations aux anciens combattants, le «revenu» s'entend du revenu net de toutes provenances. Cet article énumère aussi les genres de revenu qui ne doivent pas entrer dans le calcul du revenu aux fins des allocations, mais ne prévoit pas les déductions qu'autorise la nouvelle politique.

Pendant l'année, nous avons relevé de nombreux cas où, après l'entrée en vigueur de la nouvelle politique, la Commission a augmenté l'allocation d'un ancien combattant ou de ses personnes à charge en compensation de la somme retenue sur leur revenu aux fins des allocations pour l'acquittement d'une dette.

Ces dettes étaient par exemple dues à des impôts arriérés sur le revenu, des chèques de pension que le pensionné avait reçus en double et qu'il avait touchés ou des paiements excédentaires que la Commission avait faits faute d'avoir découvert à temps un changement de situation de famille. Dans ces cas, la Commission a augmenté le montant des allocations de la somme retenue sur le revenu en acquittement des dettes.

Il est même arrivé dans le cas d'un bénéficiaire qui avait reçu des paiements excédentaires que non seulement la Commission a augmenté l'allocation pour compenser la réduction mensuelle à venir, mais encore elle lui a versé une somme forfaitaire pour redresser sa pension avec effet rétroactif, comme si sa pension lui avait été effectivement versée au taux réduit au cours des années précédentes.

Il ressort clairement des exemples ci-dessus que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle politique, la Couronne se trouve à subventionner des anciens combattants ou leurs personnes à charge qui ont des dettes envers elle ou envers d'autres personnes. D'après la Commission, il serait non seulement irrégulier mais illégal de considérer comme un revenu l'argent qu'un requérant ou un bénéficiaire ne touche pas. Cette interprétation va selon nous à l'encontre de l'esprit de la Loi et du Règlement.

## IX

### VÉRIFICATIONS SPÉCIALES ET ENQUÊTES

**9.1** La direction des vérifications spéciales et des enquêtes du Bureau de la vérification a été établie pour organiser et mener des études qui touchent l'ensemble des services de l'État ou qui, de par leur portée, débordent le cadre des vérifications courantes. Elle procède par projets et met à contribution le personnel du Bureau, auquel elle adjoint au besoin des spécialistes du secteur privé ou public ou des membres d'autres professions spécialisées. Elle définit pour chaque projet un mandat distinct qui vise principalement à déterminer si les contrôles internes sont suffisants. Voici certains projets actuellement en cours ou prévus pour cette année:

- Subventions et contributions
- Systèmes de paie
- Gestion centrale de trésorerie
- Frais de voyage et de déménagement
- Indices économiques utilisés dans la gestion financière
- Application de la taxe de ventes au niveau du fabricant

**9.2 Étude de la gestion et du contrôle financiers.** L'un des deux principaux projets dont cette partie faisait état l'an dernier est l'étude de la gestion et du contrôle financiers dans tous les services fédéraux. Les conclusions et les recommandations de cette première grande étude sont résumées dans la partie X, tandis que le compte rendu intégral figure dans le Supplément au présent Rapport.

**9.3 Programme d'indemnités visant les importations de pétrole et de produits pétroliers.** L'autre grand projet en cours est l'enquête sur l'administration des dépenses en vertu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole et de produits pétroliers; il a été entrepris à la demande du gouverneur en conseil en vertu de l'article 62 de la Loi sur l'administration financière.

**9.4** Ce programme a été lancé au cours du premier trimestre de 1974 dans le but d'atténuer, pour l'économie, les effets de la hausse rapide des prix du pétrole brut étranger consommé au Canada. L'application du Programme a été confiée, aux termes du crédit 11b), de la Loi no 1 de 1974 portant affectation de crédits, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources jusqu'au 31 octobre 1974, date à laquelle, en vertu du crédit 52a) de la Loi no 3 de 1974 portant affectation de crédits, elle est passée sous la responsabilité de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, qui doit rendre compte au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le Programme vise à indemniser les importateurs de pétrole pour certains éléments du coût du pétrole brut et des produits pétroliers importés, dont le principal élément est

l'augmentation, à partir du 1er décembre 1973, des taxes imposées par les gouvernements membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Les importateurs indemnisés s'engagent en contrepartie à suivre, pour ce qui est des prix de gros, les lignes directrices du gouvernement.

Pendant la période visée par ce Rapport, les crédits affectés à ce Programme se sont élevés à \$1,405 millions, dont \$240 millions ont été votés pour l'année financière 1973-1974 et \$1,165 millions pour l'exercice terminé le 31 mars 1975. Les dépenses réelles, depuis la mise en oeuvre du Programme, se sont élevées à \$1,319 millions, dont \$157 millions ont été versés en 1973-1974 et \$1,162 millions en 1974-1975.

**9.5** Dans notre deuxième rapport au gouverneur en conseil, en date du 17 septembre 1975, nous avons indiqué que toutes les indemnités sont versées à titre provisoire jusqu'à ce que les gouvernements des pays producteurs aient décidé de l'importance de leur prise de participation et de la date de son entrée en vigueur rétroactive. Il est de plus impossible de régler définitivement les demandes d'indemnités étant donné que l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie a changé, pour toutes les demandes, le mode de calcul des indemnités relatives à la hausse du fret.

Nous avons signalé que notre examen des demandes d'indemnités, ainsi que des formalités et des contrôles qui s'y rattachent, nous avait convaincus que les paiements provisoires faits au 31 mars 1975, étaient traités de façon équitable et conformes à la loi, aux règlements et aux lignes directrices en vigueur.

**9.6** Quant à la vérification de la limitation des prix, nous avons fait remarquer que le programme a pour but d'atténuer, pour les consommateurs canadiens de produits pétroliers importés ou tirés du pétrole brut importé, les effets des hausses de prix auxquelles ils auraient autrement dû faire face à la suite de l'augmentation considérable des taxes et de la prise de participation des pays producteurs depuis le 1er janvier 1974. Les consommateurs canadiens ont eu à absorber des hausses de prix marquées au second semestre de 1973, par suite des relèvements des prix affichés et de la réduction, par les compagnies pétrolières, des remises consenties sur ceux-ci.

Dans le cadre des mesures du gouvernement touchant le coût de la vie, le Premier ministre a, le 4 septembre 1973, demandé la limitation volontaire du prix du pétrole. Son appel s'adressait à tous les producteurs, raffineurs, importateurs, négociants et grossistes et visait tout le pétrole brut et les condensats produits au Canada de même que l'essence et la plupart des produits semi-distillés dont le combustible à usage domestique, le kérosène, le mazout et le carburant pour moteur Diesel, destinés à la consommation canadienne. Cette limitation des prix était d'application générale bien que le Ministre se réservait de permettre, s'il le jugeait à propos, qu'une hausse de prix du pétrole importé soit répercutée sur les consommateurs canadiens.

Le 31 janvier 1974, le Ministre a demandé que le blocage des prix soit maintenu jusqu'au 30 avril 1974 et étendu à tous les produits vendus au Canada, à certaines exceptions près (les huiles lubrifiantes, par exemple). Il a aussi déclaré que les prix applicables seraient ceux en vigueur au mois de janvier 1974, c'est-à-dire qu'ils ne refléteraient pas la hausse de taxe d'environ \$4 le baril imposée le 1er janvier 1974 par les pays producteurs. Cette décision du Ministre a entraîné l'établissement du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole.

Notre premier rapport, daté du 15 octobre 1974, exprimait l'avis qu'on aurait dû songer plus sérieusement et plus tôt à élaborer et à maintenir un programme global de vérification du comportement des prix. Des hauts fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie ont, depuis, pris des mesures en vue de son établissement; au cours de notre vérification, nous avons donc examiné les registres des compagnies en collaboration avec des hauts fonctionnaires du Ministère et de l'Office.

Nous avons examiné le comportement des prix des compagnies pétrolières au cours des neuf premiers mois de 1974 et, afin de prendre du recul, durant la dernière partie de 1973. Nous avons ensuite analysé les données recueillies pour voir si, au cours de la période de versement des indemnités, les prix avaient été supérieurs à ceux du mois de janvier 1974, compte tenu du renchérissement autorisé du pétrole raffiné. Rien ne nous porte à croire que les prix aient dérogé aux lignes directrices au cours des mois considérés de 1974. L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie prévoit procéder à une étude de l'évolution du prix des produits depuis le 30 septembre 1974, dont nous examinerons les résultats.



## ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

**10.1** En 1974, mon personnel, secondé par des associés et d'autres membres de seize cabinets canadiens d'experts-comptables, a entrepris d'étudier à fond la gestion et le contrôle financiers de l'Administration fédérale.

Comme l'indiquait mon Rapport de 1974, cette étude était motivée par notre souci d'examiner la valeur des systèmes et contrôles des ministères et organismes dont j'ai la charge de vérifier les comptes.

Le présent chapitre expose nos conclusions sous une forme succincte. L'étude du Supplément joint à mon Rapport, premier Supplément à s'ajouter à un rapport d'un auditeur général, permettra de mieux comprendre le sens de ces conclusions dont on a saisi, à la fin de l'été 1975, les organismes centraux du gouvernement qui ont la responsabilité générale de la gestion et du contrôle financiers.

Une annexe au Supplément contient de brefs énoncés des observations et recommandations présentées aux fonctionnaires supérieurs des ministères ayant fait l'objet d'une étude, ainsi que leurs commentaires.

**10.2** L'évaluation des systèmes et contrôles internes, financiers et comptables, fait partie intégrante de la conception moderne de la vérification puisqu'elle régit la nature et l'ampleur de tous les autres sondages de vérification. Sachant que les conclusions de l'étude détermineraient en grande partie l'étendue et la nature du travail futur de mes vérificateurs, le Bureau de la vérification a consacré à cette évaluation une part considérable de ses ressources, l'année dernière. Il est à souligner que cette étude n'a révélé aucun cas de fraude ni de détournement de fonds publics; ce n'était d'ailleurs pas là son objet. Elle a cependant fait voir que de telles malversations étaient possibles.

**10.3** Une conclusion évidente se dégage de l'étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'Administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.

Il est évident qu'il faudrait accroître notablement nos sondages de vérification, à moins que le gouvernement ne prenne rapidement des mesures de correction. À noter, toutefois, qu'un accroissement des sondages de vérification ne saurait remplacer une gestion et un contrôle financiers adéquats. C'est pourquoi j'ai décidé de communiquer le plus tôt possible aux autorités administratives compétentes les résultats de notre étude, afin qu'elles puissent entreprendre de remédier aux lacunes décelées, sans attendre la publication de mon Rapport.

#### 10.4 Voici quelques-unes de nos conclusions:

- le Secrétariat du Conseil du trésor a pris d'importantes mesures depuis deux ans, mais il lui reste beaucoup à faire pour s'acquitter adéquatement des fonctions que lui prescrit la Loi en matière de gestion et de contrôle financiers au sein de l'Administration fédérale;
- les rapports financiers que les ministères obtiennent du ministère des Approvisionnement et Services ne sont pas suffisamment bons et ne leur parviennent pas à temps; les systèmes de comptabilité et de rapports financiers des ministères font donc largement double emploi;
- les ministères n'ont pas utilisé au mieux les pouvoirs accrus que leur ont conférés, en matière de finances, les modifications apportées en 1969 à la Loi sur l'administration financière;
- les renseignements financiers contenus dans le Budget des dépenses et les Comptes publics laissent beaucoup à désirer, car ni le Parlement ni le grand public ne sont suffisamment informés de l'emploi qui est fait des crédits votés;
- malgré le temps et les efforts considérables des cadres de l'Administration à tous les niveaux, les budgets des ministères ne sont pas assez précis pour fournir une base solide au contrôle du rendement de la gestion;
- bien que les systèmes de contrôle budgétaire préviennent, comme l'exige la Loi, tout dépassement des crédits votés, ils n'indiquent pas aux gestionnaires si les buts visés ont été atteints, ce qu'ils pourraient faire en comparant des objectifs bien définis avec des résultats explicites, si possible, quantitativement;
- en raison des faiblesses du contrôle financier, les données financières sont peu sûres et les ministères s'exposent à être victimes d'actes frauduleux;
- les vérifications internes, qui pourraient révéler des lacunes, laissent beaucoup à désirer, tant du point de vue de l'étendue que de la qualité;
- il y a un manque général de personnel compétent en matière de systèmes de contrôle financier; et
- les attributions du personnel financier, dans maints ministères et organismes fédéraux, sont interprétées de telle façon que d'importants aspects du contrôle financier ne reçoivent pas toute l'attention voulue.

**10.5** Les recommandations de la présente partie concernent surtout l'ensemble de l'Administration fédérale. Les questions précises à l'égard desquelles les dirigeants des ministères et organismes peuvent prendre des mesures sans l'intervention des rouages centraux, ont fait l'objet de rapports distincts que nous avons adressés à ces dirigeants.

L'accent mis sur les mesures et les études dont les organismes centraux devraient prendre l'initiative, ainsi que les propositions visant à faciliter cette action en clarifiant les responsabilités centrales, ne sauraient être considérés comme étant de nature à diminuer de quelque

façon la responsabilité primordiale des sous-chefs en matière de gestion et de contrôle financiers dans leurs ministères respectifs. Même si l'on peut conclure que les sous-chefs ont négligé cet aspect important de leurs attributions depuis 1969, époque à laquelle la loi leur a assigné un rôle précis à cet égard, leur réaction positive aux recommandations énumérées à l'annexe au Supplément me paraît encourageante et digne de mention.

Néanmoins, l'adoption, selon la recommandation du Comité indépendant de révision, de l'usage britannique qui consiste à désigner les sous-chefs comme agents comptables des crédits attribués à leur ministère, aurait pour effet de mettre en relief leur responsabilité envers le Parlement pour ce qui est des fonds publics confiés à leur gestion, ainsi que leur responsabilité envers le Premier ministre qui les nomme, et envers le gouvernement dont ils sont les administrateurs.

Le Supplément indique toutes les lacunes et faiblesses mises en lumière par l'étude et propose divers remèdes possibles. On y trouve aussi une description minutieuse du fonctionnement des divers mécanismes financiers des services de l'État. Nous publions tous ces renseignements, car nous jugeons important de les mettre à la disposition de la Chambre des communes.

La présente partie mentionne les principales lacunes observées et énonce de nouveau en entier les lignes de conduite recommandées. Pour qu'il soit plus facile de se reporter au Supplément, les numéros de chapitre et de paragraphe sont indiqués entre parenthèses.

## **Budget des dépenses et Comptes publics (Chapitre II)**

**10.6 Budget des dépenses (paragraphe 2.1 à 2.35)** — Les changements intervenus dans la forme du Budget des dépenses ces dix dernières années ont considérablement réduit l'efficacité du contrôle des dépenses publiques qu'exerce le Parlement parce qu'on a rarement justifié, au moyen de renseignements appropriés, la réduction du nombre des crédits et leur libellé en termes plus généraux. Ainsi:

- la réduction du nombre des crédits et leur libellé en termes plus généraux ont donné une plus grande marge de manoeuvre à la gestion, mais la diminution du contrôle parlementaire n'a pas été neutralisée par des informations sur les activités qui révéleraient mieux les coûts des programmes;
- le contenu des exposés répond rarement aux critères du Conseil du trésor concernant les objectifs de programme, qui éclaireraient le Parlement; et
- les informations descriptives ne précisent pas suffisamment ce que font réellement les exécutants des programmes, n'indiquent pas beaucoup non plus qui en bénéficie, ni quels sont les résultats précis recherchés.

Il est peu probable qu'on puisse mettre au point un mode uniforme de présentation qui répondrait aux besoins du Parlement dans tous les cas. Le Budget des dépenses, sous sa forme actuelle, montre qu'une normalisation trop poussée se traduit par une perte notable

d'information. En apportant les changements précités, le Conseil du trésor, tout en s'efforçant d'améliorer la forme du Budget, ne semble pas avoir accordé toute l'attention voulue au contrôle financier.

Les pratiques actuelles ne permettent pas de connaître avec certitude la nature des dépenses que les crédits sont censés couvrir. Il est donc difficile, pour mon Bureau, de s'acquitter de la mission qui m'est confiée en vertu de l'article 61(1)c) de la Loi sur l'administration financière, à savoir d'attirer l'attention sur tous les cas où «un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement».

*Il faudrait se livrer à une étude approfondie de la forme du Budget des dépenses ainsi que des données que présentent les divers ministères et organismes à l'appui de leurs demandes de crédits, afin de déterminer les modifications nécessaires à une meilleure divulgation des détails et à un meilleur contrôle du Parlement et du gouvernement sur les dépenses ministérielles, par rapport aux crédits votés. (2.35)*

**10.7 Comptes publics (paragraphe 2.36 à 2.46)** — Toute modification qui découlerait d'une étude du Budget des dépenses entraînerait automatiquement une amélioration des Comptes publics; cependant, on pourrait aussi améliorer ces derniers à d'autres égards. Par exemple:

- quiconque ne connaît pas à fond le contenu des volumes des Comptes publics et l'endroit où sont consignés les divers renseignements qu'ils contiennent, s'y retrouve difficilement;
- dans une large mesure, les informations sur les dépenses se répètent; et
- l'information que fournissent les Comptes publics ne suit pas assez étroitement la structure du Budget des dépenses pour permettre au gouvernement de s'acquitter comme il convient de sa responsabilité envers le Parlement.

Comme la structure du Budget des dépenses constitue le fondement des comptes que doit rendre le gouvernement, les discordances entre le Budget des dépenses et les Comptes publics devraient être corrigés. En outre, puisque les Comptes publics traitent des opérations réellement effectuées, ils devraient être conçus de manière à fournir des renseignements sous une forme plus précise que le Budget des dépenses, lequel concerne les opérations à venir. Les renseignements succincts que le Budget des dépenses donne à l'égard des activités devraient figurer de façon plus détaillée dans les Comptes publics et être assortis de données non financières sur les résultats obtenus.

Les Comptes publics devraient contenir des données allant au-delà de celles du Budget des dépenses; néanmoins, les deux documents devraient être étroitement coordonnés. Si un seul organisme central était chargé d'établir la forme du Budget des dépenses et des

Comptes publics, il serait possible de rendre au Parlement des comptes plus appropriés et plus homogènes. Il s'ensuivrait que:

- les affectations de crédits et les détails à l'appui, dans le Budget des dépenses, seraient agencés d'une manière qui permettrait ultérieurement la présentation de comptes rendus satisfaisants;
- on disposerait d'informations comptables détaillées pour étayer les demandes de crédits avant que des modifications soient apportées au Budget des dépenses;
- la matière analytique des Comptes publics se rattacherait aux informations présentées à l'appui du Budget des dépenses; et
- les deux documents permettraient d'aborder de façon cohérente le problème qui se pose de faire clairement ressortir les aspects financiers des programmes de l'État, de plus en plus complexes, variés et changeants.

*Un seul organisme central devrait être chargé d'établir la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics de façon qu'on puisse rendre au Parlement des comptes plus satisfaisants et plus homogènes. (2.46)*

### **Affectation des ressources (Chapitre III)**

**10.8** Le présent Rapport se préoccupe non pas du bien-fondé des décisions prises en ce qui touche l'affectation des fonds disponibles, mais de la valeur et de la qualité de l'information sur laquelle ces décisions se fondent, ainsi que de la nécessité de formuler et de communiquer cette information assez clairement pour que les gestionnaires puissent administrer et contrôler les fonds publics conformément aux intentions du Parlement et du gouvernement.

**10.9 Communication des priorités et des objectifs gouvernementaux (paragraphe 3.7 à 3.18)** — Si l'on veut obtenir une gestion et un contrôle efficaces des fonds, il faut que tous les intéressés conçoivent clairement les objectifs envisagés au moment de l'affectation de ces ressources.

Un élément essentiel d'une bonne gestion financière, c'est la communication réelle non seulement des priorités établies pour l'ensemble des objectifs gouvernementaux, aux plus hauts paliers de l'administration, mais aussi des buts précis des sous-activités connexes, au niveau des gestionnaires d'exploitation. Dans bien des cas, le personnel chargé d'établir les prévisions de programme, en somme, de planifier les dépenses futures - n'est pas suffisamment informé des objectifs du gouvernement ou de ceux de son propre ministère.

Les prévisions de programme présentées au Secrétariat du Conseil du trésor ne constituent souvent qu'une agrégation des priorités des divers gestionnaires, et non une réponse

unifié des objectifs du gouvernement ou de la haute direction du ministère. Les gestionnaires tendent à exercer des pressions excessives en vue de hausser le plafond des dépenses. Sans priorités convenablement établies, ils n'ont guère raison d'agir autrement.

Le processus actuel ne donne pas une idée claire des objectifs à atteindre au cours de l'année financière, bien qu'il facilite les compromis en n'exposant pas les plans et priorités ou en ne les formulant qu'en termes généraux.

*Il faut faire connaître officiellement et à temps aux gestionnaires responsables des divers aspects de la planification financière les objectifs et priorités du gouvernement et du ministère, qui doivent en outre être suffisamment détaillés pour leur servir de guide. (3.18)*

**10.10 Attribution de la responsabilité des prévisions de programme (paragraphe 3.32 à 3.36)** — Le Manuel du Conseil du trésor concernant les prévisions de programme et le Budget des dépenses précise que les prévisions de programme devraient être réunies à partir du sommet de la hiérarchie, c'est-à-dire centralisées au niveau de la haute direction, les autres paliers fournissant des informations de planification grâce à un dialogue continu. Cependant, de nombreux ministères recourent à la voie ascendante, ce qui les oblige à combiner des prévisions établies à divers niveaux. Cela donne lieu à de très longs travaux, à un excès de détails, à une perte de temps au niveau des gestionnaires subalternes et à un sentiment de frustration chez les gestionnaires, en présence de modifications budgétaires apparemment arbitraires.

Les prévisions de programme détaillées, établies par les gestionnaires subalternes jusqu'à 15 mois avant le début de l'année financière, constituent souvent la base des budgets d'exploitation, qui servent ensuite de critère pour l'évaluation du rendement des gestionnaires. Ces budgets détaillés devraient être établis plus tard, une fois les questions de programmes réglées, les modifications de prix connues et les résultats financiers de l'année courante plus complets.

*Les gestionnaires supérieurs des ministères et organismes devraient centraliser la préparation des prévisions de programme, les gestionnaires des autres niveaux leur fournissant les renseignements nécessaires à la planification, surtout au moyen d'un dialogue constant avec le bureau principal. (3.36)*

**10.11 Teneur des présentations de prévisions de programme (paragraphe 3.37 à 3.40)** — Le mode d'établissement des prévisions de programme amène à fournir des informations détaillées dont le Conseil du trésor n'a pas besoin pour affecter les ressources. Dans certains cas, cependant, ces prévisions ne fournissent pas les renseignements qu'il faut au Conseil du trésor, lequel doit alors les obtenir lui-même à la source.

*Il faudrait étudier quels sont les renseignements nécessaires à l'établissement des prévisions de programme de manière à n'exiger que des détails indispensables et à préciser clairement le*

*genre de renseignements propres à refléter la nature foncièrement différente des divers ministères et organismes ainsi que celle des programmes diversifiés qu'ils administrent. (3.40)*

**10.12 Évaluation des programmes permanents (paragraphe 3.41 à 3.46)** — Une importante partie des programmes actuels ne fait pas automatiquement l'objet d'un examen par les ministères, le Conseil du trésor ou le Cabinet. Le Conseil du trésor peut aviser les ministères de supprimer ou de réduire une activité moins prioritaire en faveur d'une nouvelle, mais sans tenir compte de ce que d'autres ministères et organismes peuvent avoir des activités encore moins prioritaires qu'il conviendrait de supprimer.

*Tous les programmes devraient faire l'objet d'un examen périodique approfondi de la part des ministères, avec une participation appropriée des organismes centraux pour permettre à ces derniers de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'attributions des ressources et de contrôle budgétaire. (3.46)*

**10.13 Examen des besoins en personnel (paragraphe 3.47 à 3.48)** — Nombre de ministères établissent leurs prévisions de programme sans avoir évalué de façon réaliste les possibilités de pourvoir aux nouveaux postes. Ainsi ils peuvent disposer de fonds pour d'autres fins, ce qui réduit la nécessité d'un contrôle budgétaire étroit.

Il est essentiel de vérifier si le personnel nécessaire sera vraisemblablement disponible, avant d'approuver les prévisions de dépenses des ministères. Cette précaution donnerait en même temps aux services de recrutement les délais dont ils ont un pressant besoin.

*Les divisions du personnel des ministères devraient participer à l'examen des prévisions de programme. En outre, la direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du trésor et la Commission de la Fonction publique devraient être consultées au sujet de l'incidence des prévisions de programme sur la dotation en personnel avant que le Conseil du trésor approuve les niveaux budgétaires. (3.48)*

**10.14 Qualité de l'information (paragraphe 3.49 à 3.64)** — Par suite de l'insuffisance des données, les présentations de prévisions de programme et du Budget des dépenses reflètent des lacunes. Le personnel de la direction des programmes du Conseil du trésor manque, semble-t-il, du temps et de l'expérience voulus pour obtenir que les ministères élaborent de bons systèmes de catégorisation des coûts; il semble aussi que les ministères ne sont peut-être pas mécontents d'une structure de programmes et d'activités qui leur assure les fonds dont ils ont besoin, en n'ayant à donner qu'un minimum d'indications sur leur emploi futur. Par exemple:

- les prévisions de programme sont souvent établies de façon si approximative qu'on ne possède guère d'éléments pour mettre en doute l'efficacité ou le rendement de l'activité qui s'exerce dans chaque service organique;
- le recours à des données non financières comme moyen d'évaluer le rendement a connu un succès limité;

- les prévisions tendent à ne pas tenir compte des effets de redressement qui découlent de l'expérience acquise; le Secrétariat du Conseil du trésor n'exerce guère de surveillance complémentaire systématique pour vérifier l'intégrité des prévisions de dépenses émanant des ministères;
- bon nombre de ministères ne prévoient pas avec précision leurs besoins pour les années à venir;
- l'hypothèse selon laquelle les accroissements de productivité compenseraient les hausses de salaires et de prix encourage les directeurs de programmes à exagérer certaines de leurs autres exigences budgétaires afin d'obtenir les fonds nécessaires pour contrebalancer les effets de l'inflation; et
- on ne tient aucun compte de l'effet des fluctuations annuelles des stocks.

Toutes ces lacunes font ressortir la nécessité d'un nouvel effort pour s'assurer que toutes ces questions reçoivent l'attention qu'elles méritent.

*Des initiatives s'imposent pour améliorer la qualité des données présentées dans les demandes quant aux prévisions de programme et au Budget des dépenses, c'est-à-dire:*

- *réévaluer la structure actuelle des programmes et activités ministériels pour s'assurer qu'elle est appropriée;*
- *encourager l'emploi de méthodes propres à accroître l'aptitude des systèmes financiers à mesurer le rendement;*
- *examiner plus à fond les données présentées par les ministères;*
- *contrôler a posteriori les dépenses réelles pour évaluer la qualité des données budgétaires;*
- *confier à un rouage central le soin d'établir la base du calcul des montants inclus pour absorber l'inflation;*
- *examiner l'effet de la variation des niveaux des stocks; et*
- *contrôler a posteriori les projections comprises dans les prévisions de programme, à l'égard des années futures. (3.64)*

**10.15 Communication du détail des méthodes et des décisions (paragraphe 3.65 à 3.71)** — Les documents du Conseil du trésor qui font connaître aux ministères le processus budgétaire n'offrent qu'un tableau fragmentaire des diverses règles et des divers principes pertinents.

Le Manuel des prévisions de programme et du budget des dépenses renvoie le lecteur au Guide qu'a publié le Conseil au sujet de la rationalisation des choix budgétaires, pour ce qui est des principes applicables du système budgétaire. Ce Guide, imprimé en 1969, n'a pas été mis à jour; il est maintenant épuisé et l'on n'a pas décidé s'il sera réédité.

Quatre circulaires budgétaires distinctes exposent en détail des méthodes ayant trait à des points précis telles les dépenses d'immobilisations.

Le Secrétariat du Conseil du trésor ne formule pas de commentaires écrits sur la nature et la qualité des renseignements compris dans les prévisions de programme; il ne propose pas non plus officiellement de moyens propres à éliminer les lacunes.

La qualité de l'information et de la présentation des prévisions de programme varie d'un ministère à l'autre. Les faiblesses tendent à se répéter d'année en année, et c'est d'ordinaire le personnel des ministères qui entreprend d'apporter des améliorations.

*Il faudrait préparer un manuel complet sur l'attribution des ressources contenant une version consolidée et mise à jour des sections pertinentes des manuels, guides et circulaires du Conseil du trésor qui traitent du processus d'attribution des ressources. Ces documents devraient être complétés par des lettres annuelles à l'adresse de chaque ministère, qui proposeraient des améliorations touchant la qualité, le contenu et la présentation des demandes de l'année précédente. Chaque ministère devrait y répondre officiellement en exposant les améliorations qu'il projette d'apporter à l'avenir. (3.71)*

**10.16      Analystes de programmes (paragraphe 3.72 à 3.75)** — Chez les analystes de la direction des programmes du Secrétariat du Conseil du trésor, l'indice de rotation est assez élevé. Des personnes manifestement compétentes sont engagées par le Conseil, habituellement pour trois ans, étant entendu qu'elles seront finalement mutées dans un ministère d'exécution. Malheureusement, bien des analystes de programmes quittent le Conseil avant la fin de cette période.

Cet indice de rotation du personnel crée un problème sérieux, car l'affectation des ressources est un aspect complexe et important de l'administration financière du secteur public.

*Le Secrétariat du Conseil du trésor devrait étudier les causes du fort indice de rotation des analystes de programme et prendre les mesures pour corriger la situation. (3.75)*

**10.17      Description des méthodes (paragraphe 3.76 et 3.77)** — L'effet du changement de personnel s'est accentué par suite d'une formation initiale insuffisante et d'un manque de méthodes normalisées d'évaluation des présentations. Si les méthodes et le fondement des prises de décisions étaient décrits officiellement, on aiderait les nouveaux analystes à s'adapter plus rapidement.

*Pour appuyer ses décisions, la direction des programmes devrait normaliser, pour usage interne, les listes de contrôle, les questionnaires et les procédés pertinents. (3.77)*

**10.18      Apprentissage des méthodes (paragraphe 3.78 à 3.80)** — Les personnes qui s'occupent de l'affectation des ressources dans les ministères et au Conseil du trésor ne

reçoivent aucune formation officielle, ni en ce qui touche les notions de base, ni le détail des méthodes.

Même si certains aspects du processus d'affectation des ressources sont traités dans divers cours généraux, il n'existe aucun programme centralisé de formation qui permettrait aux employés d'apprendre à fond le processus en question. Un tel programme s'impose.

*Il faudrait développer un cours intensif de formation portant sur tous les aspects pertinents de l'affectation des ressources. Ce cours devrait être obligatoire pour tous les fonctionnaires qui s'occupent surtout de planification et d'établissement du budget dans chaque ministère et organisme. (3.80)*

**10.19 Revenus non fiscaux (paragraphe 3.81 à 3.86)** — Par suite des modifications apportées à la Loi sur l'administration financière en 1969, lesquelles autorisaient la délégation aux ministères du pouvoir de fixer le tarif ou les frais des services qu'ils assurent au public, bien des ministères ont cherché à établir ou à majorer ces frais. Dans bien des cas, les demandes de majoration ont été différées pour diverses raisons, et certains ministères ont invoqué leur expérience pour se justifier de ne pas faire des examens périodiques aux fins d'établir la nécessité de modifier leur tarif.

*Les ministères devraient être tenus d'évaluer annuellement les services qu'ils assurent au public, à la lumière des lignes directrices du Conseil du trésor, et de présenter des recommandations préconisant le maintien des politiques visant les revenus ou l'augmentation ou la réduction des frais exigés, par suite de l'évolution de la nature des services offerts ou de leur prix de revient. De son côté, le Conseil du trésor devrait être tenu de présenter au gouverneur en conseil des recommandations annuelles sur les politiques en matière de revenu, pour que celui-ci les examine en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. (3.86)*

#### **Contrôle budgétaire (Chapitre IV)**

**10.20 Emploi des affectations (paragraphe 4.10 à 4.12)** — En général, les ministères tiennent des registres satisfaisants des crédits et des affectations.

Le Conseil du trésor peut diviser les crédits en affectations, pour faire en sorte que les ministères n'emploient pas leurs fonds à une autre fin que celle expressément prévue. Ces dernières années, le recours à cette disposition n'a pas été très fréquent, mais, dans l'année en cours, le Conseil a fait des salaires une affectation distincte pour la plupart des ministères.

*Le Conseil du trésor devrait établir des affectations distinctes lorsque d'importantes sommes sont prévues à des fins discrétionnaires, et, partant, soumises au contrôle des gestionnaires. (4.12)*

**10.21 Nécessité de la comptabilisation des engagements (paragraphe 4.13 à 4.17)** — La Loi exige que tous les ministères tiennent tout au long de l'année des registres

détaillés de leurs engagements; néanmoins, plusieurs estiment que cela est inutile puisqu'ils n'ont jamais dépassé leurs crédits et qu'ils ne le feront probablement pas à l'avenir. D'autre part, ils sont d'avis qu'il ne faut consigner les engagements que vers la fin de l'année financière pour faire en sorte de ne pas franchir les limites de leurs crédits.

*Les ministères dotés de systèmes convenables de contrôle budgétaire et de rapports financiers ne devraient être tenus de consigner leurs engagements que vers la fin de l'année, s'il y a lieu. (4.17)*

#### **10.22 Contrôle au moyen de rapports financiers périodiques (paragraphe 4.18 à 4.29)**

— De nombreux systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers des ministères ne fournissent pas d'information satisfaisante utilisable de la façon envisagée dans le Guide d'administration financière du Conseil du trésor.

Ces dernières années, nombre de ministères disposaient, dans leur budget, de fonds applicables à des postes non pourvus. Il en résulte que certains budgets d'exploitation sont excessifs, de sorte que les gestionnaires des ministères n'ont pas cru nécessaire d'exercer un contrôle budgétaire efficace au moyen d'une comparaison entre les coûts prévus et les coûts réels d'une part et, d'autre part, les résultats réellement obtenus.

Certains gestionnaires désirent réellement disposer d'un moyen efficace de contrôle budgétaire sous la forme de rapports financiers, mais les systèmes ministériels ne sont généralement pas de nature à satisfaire à leurs besoins.

*Les systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers des ministères exigent au minimum:*

- *des éléments de coûts et des renseignements sur les coûts convenablement définis, pour que les gestionnaires puissent être tenus responsables de leur rendement;*
- *des budgets détaillés reliés à des périodes déterminées correspondant à l'attribution des responsabilités de gestion;*
- *des éléments budgétaires et comptables uniformes;*
- *l'établissement et la diffusion en temps voulu de rapports financiers périodiques; et*
- *l'analyse des écarts entre les résultats prévus et les résultats obtenus. (4.29)*

**10.23 Utilisation des données non financières (paragraphe 4.30 à 4.35)** — Étant donné que dans le secteur public le rendement ne saurait être évalué uniquement du point de vue financier, il faut fournir d'autres données traduisant mieux les résultats obtenus. La plupart des ministères ne mesurent pas systématiquement le rendement. Dans les cas où ces renseignements sont recueillis, une bonne partie se révèle peu fiable. Pour que les comparaisons entre les coûts et les avantages soient valables, ces renseignements devraient être

assujettis aux mêmes contrôles que les données financières, et les deux éléments devraient être établis de façon uniforme.

*Des indicateurs de rendement doivent faire partie intégrante des systèmes ministériels de contrôle budgétaire et de rapports financiers, dans tous les secteurs pouvant être réellement mesurés. (4.35)*

**10.24 Approbation centralisée des systèmes (paragraphe 4.36 à 4.38)** — La plupart des ministères n'ont pas conçu ni appliqué de bons systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers, parce qu'ils ne s'en préoccupent guère, du fait qu'ils estiment qu'il est facile d'obtenir des fonds. Les instructions du Guide d'administration financière du Conseil du trésor concernant le contrôle budgétaire devraient revêtir un caractère obligatoire dans la plupart des cas.

*Un organisme central devrait être chargé d'approuver et de réévaluer périodiquement les systèmes ministériels de contrôle budgétaire et de rapports financiers, pour s'assurer qu'ils sont de nature à satisfaire aux besoins du Parlement et du gouvernement, ainsi qu'à ceux des ministères. (4.38)*

**10.25 Contrôle budgétaire centralisé (paragraphe 4.39 à 4.46)** — La direction des programmes du Conseil du trésor ne possède aucun système officiel, sauf les rapports trimestriels sur la main-d'oeuvre, pour s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe d'«assurer une gestion efficace des dépenses, y compris le contrôle des dépenses en fonction des allocations fixées, l'utilisation des années-hommes autorisées de l'organisation de la gestion des ressources affectées et des résultats de programme obtenus en conformité avec les plans de mise en oeuvre».

Une forme quelconque de contrôle s'impose pour l'ensemble de l'Administration fédérale, de manière que le gouvernement tout entier puisse contrôler ses dépenses réelles au regard des plans établis.

*Il faudrait préparer un rapport mensuel fondé sur l'analyse des budgets et des dépenses des ministères, ainsi que sur les écarts, de façon que le Conseil du trésor puisse prendre des mesures pour contrôler les dépenses en trop ou pour bloquer les ressources excessives. (4.46)*

## **Systèmes comptables (Chapitre V)**

**10.26 Système comptable général du ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.) (paragraphe 5.2 à 5.24)** — Bien des ministères sont insatisfaits des services de rapports financiers que leur fournit le ministère des Approvisionnements et Services, et 70% de ceux que nous avons interrogés ont adopté ou sont en train d'élaborer leurs propres systèmes de rapports en vue de répondre à la totalité ou à une partie de leurs besoins, en dépit du double emploi considérable que cela peut entraîner.

Là où il existe du mécontentement, cela tient à un certain nombre de raisons, notamment:

- la liaison entre les ministères et le ministère des Approvisionnements et Services n'a pas été efficace;
- le système est lent à s'adapter aux changements;
- il ne permet pas de contrôler suffisamment les données d'entrée, et les erreurs persistent pendant quelque temps;
- la diffusion des rapports est lente et peu sûre; et
- les renseignements fournis sont inopportuns ou inexacts.

Bien qu'un bon nombre ne lui soient pas entièrement attribuables, le M.A.S. reconnaît généralement ces problèmes, et il a arrêté des plans pour les résoudre, en s'inspirant de la formule de centralisation actuelle du traitement. Cependant, étant donné l'étendue du double emploi constaté dans les ministères et d'autres considérations, il serait préférable de décentraliser davantage les fonctions comptables.

*Il faudrait entreprendre une étude aux fins de découvrir le meilleur moyen de produire des rapports financiers exacts et présentés en temps voulu pour les ministères et les organismes. (5.24)*

**10.27      Systèmes de paie du M.A.S. (paragraphe 5.25 à 5.38)** — Il faut reviser les systèmes de paie central et régionaux du M.A.S. pour les adapter aux normes fondamentales de la bonne gestion financière.

Le délai qui s'écoule entre l'inscription d'un changement de statut d'un employé et la manifestation de ce changement sur son chèque de paie établi par le système de paie central peut prendre 30 jours.

Les méthodes actuelles centralisent au M.A.S. le contrôle de toutes les informations de la paie et les ministères ont abdiqué leur responsabilité à cet égard. On ne pourra obtenir des améliorations que si les ministères contrôlent la paie d'une manière plus efficace.

*Il faudrait entreprendre une étude qui préciserait la manière dont les ministères pourraient mieux préparer et contrôler leurs documents de paie jusqu'au moment de les transmettre à des bureaux de paie, central ou régionaux, du ministère des Approvisionnements et Services, ces bureaux n'étant chargés que de la préparation des chèques et de l'application des systèmes et méthodes requis pour traiter les données de paie, faire les retenues appropriées et fournir aux organismes centraux les renseignements nécessaires. (5.38)*

**10.28 Contrôle des dépenses (paragraphe 6.15 à 6.22)** — Les Lois, les règlements ou les directives des organismes centraux exigent un contrôle de la plupart des opérations financières; ces directives, étant incomplètes, obligent les fonctionnaires chargés de les appliquer à en interpréter le sens.

L'efficacité des systèmes de contrôle financier dépend trop de l'expérience et de l'intégrité des employés en cause et de vérifications peu efficaces et répétitives. Ces faiblesses donnent lieu à une information incomplète ou inexacte et à un manque de protection contre les fraudes et les erreurs.

Les ministères ont été lents à réagir même à des directives formelles du Conseil du trésor leur demandant d'améliorer ces contrôles.

Les aptitudes nécessaires à la conception de bons systèmes de contrôle financier ne semblent pas recevoir une priorité élevée lorsqu'il s'agit de remplir les postes. En conséquence, les employés chargés de tâches financières au sein des ministères manquent souvent de la formation voulue pour concevoir des contrôles efficaces, ou bien ils sont soumis à certaines contraintes qui les empêchent de le faire. Au surplus, il existe certaines incertitudes entre les ministères et le M.A.S. quant à la responsabilité respective qui leur incombe d'établir des contrôles efficaces.

*Dans tous les systèmes financiers, il faudrait séparer les tâches avec soin de façon que sans dédoublement inutile d'efforts, un membre du personnel ou un élément d'un système exerce un contrôle efficace autonome de l'intégrité et de l'exactitude d'un autre élément. En particulier, il devrait y avoir une distinction suffisante entre le pouvoir de dépenser et le pouvoir de payer dans le cas de toutes les opérations de dépenses, de même qu'entre la vérification des comptes à payer, la préparation des documents, la demande et la distribution de chèques, la réception et le dépôt des fonds. Il conviendrait d'établir des contrôles aussitôt que possible et de les maintenir tout au long des étapes du traitement manuel, mécanique et électronique des documents. En particulier:*

- *les gestionnaires ne sauraient exercer les pouvoirs qui leur sont délégués uniquement lorsqu'ils disposent d'information nécessaire à cette fin;*
- *il faudrait établir des contrôles de toutes les données importantes, dès le palier de départ, avant le traitement, et le travail de contrôle devrait être approuvé au même palier, après le traitement;*
- *il faudrait établir un contrôle des dépenses avant d'accorder les autorisations de dépenser et de payer; et*
- *il faudrait s'assurer qu'il existe des preuves bien documentées attestant l'exécution de toutes les fonctions de contrôle, preuves que les gestionnaires devraient vérifier régulièrement. (6.22)*

**10.29 Contrôle de la paie (paragraphe 6.23 à 6.27)** — Les systèmes de paie devraient être assujettis aux mêmes normes de contrôle financier que les autres dépenses. Les directives du Conseil du trésor ont surtout visé le contrôle d'autres genres de dépenses, tandis que les instructions du M.A.S. portent uniquement sur le mécanisme administratif.

Au sein de la plupart des ministères et organismes, le contrôle de la paie incombe en premier lieu à des groupes où souvent il n'existe pas une distinction suffisante entre les diverses responsabilités, et où le personnel ne possède pas, en général, de formation en matière de contrôle financier. Il ne faut pas restreindre les attributions du personnel financier au point de l'empêcher d'exercer un contrôle efficace dans ce domaine.

*Le personnel financier devrait être tenu de s'assurer qu'il existe des contrôles au sein des systèmes de paie comme il en existe dans tous les autres systèmes administratifs qui donnent lieu à des opérations financières. (6.27)*

**10.30 Contrôle des revenus, des comptes à recevoir et des stocks (paragraphe 6.28 à 6.37)** — Pour plus de commodité administrative, il arrive souvent qu'on ne sépare pas suffisamment le traitement des revenus, des comptes à recevoir et des stocks. Les responsables aux actifs conservent souvent les seules pièces comptables, dans leurs dossiers, y compris les contrôles comptables lorsque pareils actifs sont financés au moyen d'avances de fonds de roulement.

*Tous les revenus, tous les comptes à recevoir et tous les stocks importants devraient faire l'objet d'un système de contrôle efficace, généralement un contrôle comptable indépendant. (6.37)*

**10.31 Responsabilité de l'amélioration des contrôles financiers (paragraphe 6.38 à 6.42)** — Le gouvernement doit avoir l'assurance qu'on exerce des contrôles appropriés dans toute la Fonction publique. La meilleure façon d'y arriver consiste à émettre des directives claires sur les initiatives à prendre, lesquelles seraient appuyées par des études de systèmes que ferait le personnel d'un organisme central, ainsi que par des sondages confiés à des équipes ministérielles.

*Il faudrait réviser les systèmes ministériels et les faire approuver par un organisme central afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux directives du Conseil du trésor et aux autres instructions qui s'imposeraient pour assurer un contrôle adéquat des dépenses, des revenus et des actifs. (6.42)*

## **Vérification interne (Chapitre VII)**

**10.32 Efficacité des vérifications internes (paragraphe 7.1 à 7.12)** — On a longtemps considéré la vérification interne comme un élément important du processus de contrôle de gestion puisqu'il fournit un moyen d'évaluer l'efficacité et l'utilité des opérations financières et autres.

Voici certaines inquiétudes que nous avons au sujet de la vérification interne:

- certains ministères ne font pas de vérification interne;
- les vérificateurs internes sont souvent occupés à d'autres fonctions qui les détournent de leur tâche de vérification;
- la vérification n'est ni uniforme ni complète; et
- le personnel n'est pas assez rompu à l'exercice de ses fonctions, ou ne connaît pas suffisamment ses responsabilités.

Il nous paraît douteux qu'un organisme central puisse évaluer convenablement les contrôles financiers dans l'ensemble des services fédéraux, à moins qu'on prenne des mesures plus énergiques pour s'assurer que la vérification interne s'effectue d'une manière efficace dans tous les ministères.

*L'organisme central du gouvernement chargé de prescrire les normes, la portée et l'ampleur des vérifications financières des ministères devrait insister davantage sur la nécessité qu'il y a de surveiller la vérification interne des ministères en vue de susciter un plus grand respect des normes. (7.12)*

## **Personnel financier (Chapitre VIII)**

### **10.33 Administration financière au sein du gouvernement (paragraphe 8.2 à 8.13)**

— On n'arrivera à atteindre un niveau généralement acceptable de qualité dans la gestion et le contrôle financiers, au sein du gouvernement, qu'à l'aide d'un personnel suffisamment qualifié.

Bon nombre de comptables professionnels du gouvernement décident de travailler dans des domaines qui ne sont pas liés à la gestion et au contrôle financiers. L'une des raisons fondamentales en est que les normes de classement des agents financiers n'accordent pas suffisamment d'importance aux titres professionnels.

*Il faudrait entreprendre une étude exhaustive des systèmes de personnel qui concernent expressément les administrateurs financiers, en vue d'examiner l'opportunité qu'il y aurait de constituer un groupe de comptables professionnels, assez considérable pour répondre aux besoins actuels et futurs de la gestion et du contrôle financiers de l'État. (8.13)*

### **10.34 Dotation en personnel de la fonction financière (paragraphe 8.14 à 8.21) —**

L'évolution qui s'est produite ces dernières années a produit bien des possibilités de carrière pour les administrateurs financiers, ce qui a causé une forte rotation du personnel FI. Dans certains ministères 35% des postes sont vacants et il y a un taux de rotation annuel qui s'élève jusqu'à 45% au niveau des postes financiers.

La demande de personnel FI augmente plus rapidement que l'offre, et tout indique qu'il se produira dans l'avenir une pénurie sérieuse de personnel qualifié.

Le fort indice de rotation influe sérieusement sur la gestion et le contrôle financiers, et le travail d'élaboration des systèmes s'en trouve particulièrement diminué.

*Un examen approfondi devrait être entrepris pour établir quels sont les besoins de l'État en fait de personnel de gestion financière, par genre et niveau, ainsi que pour élaborer un programme visant à parer à la pénurie actuelle. (8.21)*

**10.35 Leadership de l'administration financière (paragraphe 8.22 à 8.30)** — L'existence d'une source d'orientation et de direction qui contribuerait à l'établissement de normes professionnelles que les agents financiers de tous les services fédéraux appliqueraient serait d'une importance capitale.

À l'égard des questions financières, les gestionnaires ministériels ont besoin de l'appui d'un personnel bien formé et expérimenté. Les administrateurs sont abandonnés à eux-mêmes parce qu'on ne leur donne pas de renseignements suffisants sur le rendement de leur personnel financier; c'est ainsi qu'ils n'obtiennent pas le soutien nécessaire à l'exercice de leurs fonctions de gestion et de contrôle financiers.

L'administration financière a perdu de l'importance parce qu'elle n'a plus ni la direction centrale ni l'appui nécessaires qui lui fourniraient les moyens et le statut voulus pour lui permettre de répondre aux besoins des administrateurs.

*Il faudrait confier à un organisme central du gouvernement qui aurait les connaissances voulues pour s'assurer que les ministères soient dotés d'un personnel financier compétent, la tâche d'aider la Commission de la Fonction publique dans les questions reliées à la formation du personnel des services financiers, de surveiller le déroulement de leur carrière et de donner des conseils en ce qui touche la compétence nécessaire à leur avancement. (8.30)*

## **Responsabilité de la gestion et du contrôle financiers au sein des ministères (Chapitre IX)**

**10.36 Structures de l'organisation des ministères (paragraphe 9.5 à 9.12)** — La façon dont la fonction financière est organisée et dont les fonctionnaires supérieurs des finances rendent compte varie beaucoup d'un ministère à l'autre. Certains fonctionnaires répondent directement au sous-chef du ministère: certains le font par l'entremise d'un fonctionnaire supérieur de l'administration; d'autres, par le canal de deux niveaux ou plus de fonctionnaires supérieurs de l'administration.

Dans tous les ministères, l'agent financier en chef relevant directement du sous-chef est très compétent; il possède généralement des titres de compétence professionnelle en comptabilité. Au sein de ces ministères, on se préoccupe davantage de donner au personnel sur place des directives à l'égard des questions financières.

Dans les cas où le fonctionnaire supérieur des finances fait rapport par l'intermédiaire d'un fonctionnaire supérieur de l'administration sans compétence en matière de finances, les préoccupations quant à la gestion et au contrôle financiers risquent de ne pas être

clairement formulées aux réunions de la haute direction. Ainsi, les agents financiers perdent du prestige à tel point que les chargés de programme ne recherchent pas leurs avis, de sorte qu'ils sont obligés de préparer les budgets et de contrôler les fonds sans connaître les priorités de la haute direction.

*Le haut fonctionnaire responsable de la gestion et du contrôle financiers devrait relever directement du sous-chef et faire partie du comité de gestion du ministère. Il devrait toujours avoir la formation et l'expérience voulues pour conseiller le sous-chef sur tous les aspects de la gestion et du contrôle financiers et pour assurer le leadership indispensable auprès de tout le personnel financier du ministère. (9.12)*

**10.37 Direction et orientation internes (paragraphe 9.13 à 9.19)** — Présentement, certains fonctionnaires supérieurs des finances ne s'efforcent pas assez de diriger le personnel financier tant au bureau principal qu'aux bureaux régionaux. Rares sont ceux qui donnent à leurs employés des directives efficaces, même dans les domaines où ils auraient l'occasion de le faire. Par exemple, les manuels financiers des ministères sont souvent incomplets ou non à jour, bien qu'on les ait améliorés récemment grâce surtout aux efforts des équipes d'évaluation du Conseil du trésor qui ont étudié la question des manuels et autres domaines.

*Les fonctionnaires supérieurs des finances des ministères doivent fournir une direction et une orientation plus poussées au personnel exerçant des fonctions de gestion et de contrôle financiers. Pour ce faire, il faudrait au moins:*

- *qu'il existe des manuels financiers complets dans les ministères;*
- *que les fonctionnaires précités aient des contacts personnels avec les agents financiers et autres, à qui ils donneraient des directives techniques, même à l'aide de réunions officielles ou de visites périodiques sur place; et*
- *qu'ils participent à la sélection, à la formation et à l'évaluation du personnel financier, même si ce personnel ne relève pas directement de leur surveillance. (9.19)*

**10.38 Étendue des attributions du personnel financier (paragraphe 9.20 à 9.29)** — Le système actuel de gestion financière au sein des ministères tend à mettre l'accent davantage sur l'obligation de maintenir les dépenses dans les limites des affectations prévues que sur celle d'utiliser les fonds le plus efficacement possible.

Ce manque de souci à l'égard de l'efficacité ou du rendement des dépenses s'est accru en raison de la facilité avec laquelle on peut faire des virements de fonds dans le cadre de crédits libellés en termes généraux et de la mesure où les fonds excédentaires ont été disponibles selon les méthodes actuelles d'établissement du budget.

Les gestionnaires de programmes considèrent souvent les données qu'ils présentent au Conseil du trésor ou qui leur parviennent du système centralisé de rapports financiers d'une

valeur si douteuse qu'ils sont peu portés à s'en tenir aux propositions budgétaires ou à utiliser l'information fournie par le système financier.

Au sein des ministères, on ne reconnaît pas assez, en général, que le contrôle interne devrait viser tous les aspects de l'administration, et les agents financiers ont, ou bien estimé que leurs fonctions n'englobaient pas ces secteurs, ou bien se sont vu écarter de tout rôle dans ces domaines.

Si l'on veut en arriver à ce que la gestion des fonds publics fasse l'objet de meilleurs comptes rendus, comme le préconise le présent Rapport, il faut modifier le rôle des fonctionnaires supérieurs des finances des ministères.

*On devrait charger les fonctionnaires supérieurs des finances des ministères de:*

- *fournir des services de rapports financiers, budgétaires et comptables;*
- *veiller à ce qu'il existe des contrôles financiers suffisants pour tous les actifs et les opérations financières;*
- *conseiller et seconder les sous-chefs et leur personnel sur toutes les questions qui ont trait à la gestion et au contrôle financiers;*
- *préparer, surveiller et contrôler les affectations budgétaires par l'analyse des rapports financiers, et vérifier la valeur des méthodes de préparation de ces rapports; et*
- *fournir une direction et une orientation techniques à tout le personnel des ministères responsables de ces tâches. (9.29)*

**10.39 Nomination des agents financiers (paragraphe 9.30 à 9.35)** — C'est au sous-chef qu'il appartient de veiller à ce que les systèmes de gestion et de contrôle financiers de son ministère soient satisfaisants. Toutefois, d'autres organismes qui auraient à compter sur les agents financiers devraient avoir l'assurance de pouvoir se fier au travail de ceux-ci et aux données qu'ils fournissent. Les sous-chefs devraient avoir le droit de désigner leurs conseillers. Néanmoins, la nomination d'un fonctionnaire supérieur des finances ayant la confiance de ceux qui sont les plus aptes à évaluer sa compétence en matière financière, ne diminue en rien l'autorité du sous-chef; au contraire, elle fournit à celui-ci un meilleur moyen de s'acquitter de ses responsabilités.

*La Commission de la Fonction publique ne doit nommer des fonctionnaires supérieurs des finances dans les ministères qu'après consultation avec les organismes centraux appropriés, pour s'assurer qu'on reconnaît les qualités et le rendement des personnes recommandées par les sous-chefs. La nomination d'autres agents financiers ne doit se faire au sein des ministères qu'après une consultation semblable avec les fonctionnaires supérieurs des finances. (9.35)*

**10.40 Consolidation des responsabilités centrales (paragraphe 10.1 à 10.36)** — La Loi sur l'administration financière confie au Conseil du trésor la responsabilité première d'assurer une gestion et un contrôle financiers suffisants dans les services de l'État.

En 1973, le Conseil publiait le Guide d'administration financière à l'intention des ministères et organismes du gouvernement du Canada. Ce Guide fournit aux ministères d'excellentes directives qui, si elles étaient respectées, remédieraient à un bon nombre des lacunes du contrôle financier signalées dans le présent Rapport. En 1974, le Secrétariat a entrepris de vérifier dans quelle mesure les ministères respectaient le Guide, ce qui eut pour effet d'encourager l'adoption de mesures propres à améliorer le contrôle financier. Toutefois, on n'a pas fait grand-chose pour accroître l'efficacité du processus d'affectation des ressources de manière que les budgets puissent être contrôlés conformément aux modes préconisés dans le Guide.

Peut-être était-il difficile d'intervenir dans d'autres secteurs en raison du chevauchement des responsabilités que la loi attribue expressément au ministère des Approvisionnement et Services et au ministère des Finances.

Le secteur des Services du M.A.S. fournit, sur demande, divers services aux ministères, notamment le traitement électronique des données, la comptabilité, la vérification des comptes et autres services d'ordre financier. Dans l'exercice de ce rôle, il peut arriver que le M.A.S. découvre des pratiques ministérielles contraires aux instructions du Parlement et du Conseil du trésor, mais, en tant qu'organisme de services, il n'est pas en mesure d'y mettre un terme ni de les signaler.

Le Ministre des Approvisionnements et Services cumule en outre les fonctions de Receveur général du Canada. Son ministère a la responsabilité directe des entrées et sorties de caisse du Fonds du revenu consolidé ainsi que des comptes centraux du Canada, y compris la préparation des Comptes publics. Cependant, la loi assigne au Ministre des Finances la responsabilité de gérer le Fonds du revenu consolidé et d'établir la forme des Comptes publics; elle lui assigne également la responsabilité des comptes tenus à l'égard des actifs et des passifs directs et éventuels. Les comptes reliés aux dépenses, aux revenus et aux autres paiements versés au Fonds du revenu consolidé ou sur lequel on les prélève sont assujettis à la réglementation du Conseil du trésor. Ainsi trois ministères se partagent la responsabilité de la gestion et du contrôle financiers.

L'étude révèle bien des faiblesses dans la gestion et le contrôle financiers, notamment:

- l'existence de mesures ministérielles qui tendent à affaiblir l'effet de la décision prise en 1970 d'axer le Budget des dépenses et les Comptes publics sur les programmes des ministères afin de fournir au Parlement et au public des renseignements plus utiles;

- l'existence de systèmes de contrôle budgétaire inefficaces; et
- l'existence de systèmes de rapports financiers n'ayant guère de valeur aux yeux de la plupart des gestionnaires.

Bien des ministères se sentent empêchés de prendre des mesures plus efficaces en raison des responsabilités attribuées aux organismes centraux.

Toute solution exige que la manière dont on assigne les responsabilités centrales soit précisée plus clairement de façon à ce que les responsables puissent prendre des dispositions efficaces.

*Toutes les recommandations du Rapport visent à l'amélioration des contrôles financiers. Les plus importantes reconnaissent, explicitement ou implicitement, la nécessité de mettre sur pied un organisme central qui assurerait une direction d'ensemble. Il est évident que, si l'on veut des contrôles bien coordonnés et efficaces, il faut clarifier et, si possible, unifier les responsabilités suivantes:*

- *recommander au gouvernement des politiques, des directives et des lignes directrices dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers, et en fournir l'interprétation;*
- *donner des conseils au sujet de la forme du Budget des dépenses et des Comptes publics;*
- *évaluer les structures de programmes et d'activités des ministères, ainsi que les méthodes de mesure fondées sur les coûts, y compris d'autres systèmes de mesure étayant cette structure;*
- *approuver et surveiller le contrôle budgétaire des ministères, de même que leurs systèmes de rapports et de contrôle financiers;*
- *faire des analyses des écarts entre le rendement des services financiers prévus et réels;*
- *établir des normes applicables aux procédés de vérification interne au sein des ministères et organismes et en surveiller l'application;*
- *établir les pratiques servant de règle à l'établissement des états financiers et des Comptes publics du Canada; et*
- *aider la Commission de la Fonction publique à choisir et à former le personnel financier et à en orienter la carrière. (10.36)*



## COMMENTAIRES SUR DES SUJETS TRAITÉS DANS LES RAPPORTS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

**11.1** La présente Partie traite de sujets dont il a été question dans les Rapports des années antérieures, mais qui revêtent suffisamment d'importance pour être portés de nouveau à l'attention de la Chambre. On trouvera ailleurs dans le présent Rapport des commentaires qui, même s'ils portent sur des sujets traités dans les Rapports antérieurs, concernent toujours les opérations comptables de cette année ou se présentent différemment à cause de l'évolution de la situation.

Le Bureau de la vérification a pour principe de surveiller les points au sujet desquels il a recommandé des mesures correctives dans des Rapports précédents, ainsi que de signaler à la Chambre des communes les cas demeurés en suspens et de lui transmettre les raisons invoquées par les hauts fonctionnaires concernés.

Le Bureau de la vérification tente de faire remédier rapidement aux insuffisances et aux irrégularités qu'il relève et, à cette fin, il est en rapport constant avec les fonctionnaires intéressés des ministères, organismes et sociétés de la Couronne afin d'obtenir d'eux qu'ils prennent des mesures correctives le plus tôt possible. Il se peut que certains des redressements soient déjà en voie d'application au moment de la rédaction de ce Rapport.

**11.2 Rapport du Secrétariat du Conseil du trésor.** Dans une lettre datée du 20 février 1975, le secrétaire du Conseil du trésor a fait part au Comité des comptes publics, des mesures que les divers ministères ont prises pour régler les questions soulevées dans le Rapport de 1974 afin d'en faciliter l'étude par les membres du Comité. La lettre, déposée à la réunion du Comité des comptes publics tenue le 4 mars 1975, figure à l'Annexe F du présent Rapport. Le Secrétariat y faisait savoir qu'on avait pris des mesures pour résoudre les problèmes soulevés dans 31 paragraphes; sept paragraphes traitent selon lui de problèmes qui entrent dans le cadre de l'Étude des comptes du Canada que le Conseil du trésor mène de concert avec le ministère des Finances et celui des Approvisionnements et Services; treize paragraphes (dont un a été réglé en partie et est compté deux fois ici) sont de nature telle qu'il ne sera pas possible de juger en 1975-1976 si les mesures prises ont réglé les problèmes ou qu'il n'est pas facile de discerner les mesures correctives nécessaires. Le Secrétariat a en outre précisé qu'il continuerait de prendre les correctifs qui s'imposent. Enfin, à son avis, les commentaires des 30 autres paragraphes, sont d'ordre général, et aucune mesure ne semble s'imposer à leur égard.

**11.3** Le 24 avril 1974, le Secrétaire du Conseil de trésor avait fait rapport au Comité des comptes publics des mesures qui avaient été prises pour régler les questions soulevées dans le Rapport de 1973 et il avait signalé 33 paragraphes où d'autres initiatives s'imposaient (paragraphe 73 de notre Rapport de 1974). À la réunion du Comité tenue le 26 juin 1975, le secrétaire du Conseil du trésor a déposé, à propos de ces 33 paragraphes, un

rapport complémentaire qui en dressait la liste par groupes et qui indiquait dans quelle mesure on y avait donné suite à cette date. Cette liste est reprise à l'Annexe G du présent Rapport.

Commentant le rapport du Secrétaire concernant les mesures prises pour résoudre les questions soulevées par l'Auditeur général dans son Rapport annuel à la Chambre, le président du Comité l'a qualifié d'instrument très utile dans ses délibérations, en ce sens qu'il expose clairement les mesures que l'administration a prises ou se propose de prendre à propos des points signalés. Le rapport du Comité indépendant de révision en a également reconnu l'utilité et a recommandé que le secrétaire du Conseil du trésor continue à donner au Comité des réponses officielles aux questions soulevées dans le Rapport annuel de l'Auditeur général.

**11.4 Paiements relatifs à la réduction des stocks de blé et programme de primes aux cultures herbagères.** Comme nous l'avons mentionné dans notre Rapport de 1972 (paragraphe 69), le but du programme de réduction des stocks de blé, qui relève du ministère de l'Agriculture, était de soustraire à la culture un maximum de 22 millions d'acres, afin de diminuer les excédents de blé. En 1971-1972, le Ministère a ajouté à ce programme, un programme de primes aux cultures herbagères. En plus de réduire de nouveau la superficie des emblavures, le but de ce dernier programme était d'augmenter de quelque quatre millions d'acres la superficie consacrée à la production de fourrages verts pour le bétail.

On a signalé que des paiements en trop, s'élevant à \$365,000, au 31 mars 1972, dans le cadre du programme de réduction des stocks de blé avaient été réduits à \$288,000 au 1er décembre 1972; on a également mentionné que des paiements en trop, s'élevant à \$35,000, dans le cadre du programme de primes aux cultures herbagères, n'avaient pas encore été recouvrés en décembre 1972.

Au 31 mars 1975, les paiements en trop effectués dans le cadre de ces programmes et qui n'avaient pas encore été perçus s'élevaient à \$55,630. La répartition de ces paiements en trop se présentait comme suit:

Programme de réduction des stocks de blé .....	\$ 25,885
Programme de primes aux cultures herbagères .....	<u>29,745</u>
	<u>\$ 55,630</u>

**11.5 Méthodes inadéquates de comptabilité et de contrôle financier des bureaux de district.** Les Rapports antérieurs (paragraphe 94 en 1972) présentaient les résultats d'études que nous avons effectuées auprès d'un certain nombre de bureaux extérieurs, ou «agences», comme ils se nommaient auparavant, que maintient le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour administrer ses programmes conçus pour la population indienne. Nous disions à ce sujet combien il était nécessaire de renforcer le contrôle

financier exercé sur les activités extérieures et d'accroître l'efficacité des mesures correctives prises par le Ministère.

Les examens que nous avons effectués en 1974-1975 auprès de 10 des 48 bureaux de district nous ont permis de déceler des anomalies dans le contrôle interne, les manipulations d'espèces, les comptes à recevoir et les méthodes d'assistance sociale. Dans de nombreux cas, le Ministère a pris des mesures correctives pendant la vérification. À la suite des visites de 34 autres bureaux extérieurs, le bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services a fait état de lacunes dans le contrôle interne de 21 bureaux, dans la manipulation d'espèces par 26 bureaux, dans la comptabilité des comptes à recevoir de 24 bureaux, dans l'administration du personnel de 22 bureaux, et dans les méthodes de 20 bureaux pour l'assistance sociale.

Le Ministère fait observer que ces lacunes lui sont un sujet de préoccupation constante et qu'il se propose de poursuivre énergiquement l'application des trois mesures ci-dessous, qu'il nous a décrites au cours de l'année 1974-1975, notamment:

- a) Donner une suite systématique à toutes les observations émises par le Bureau de la vérification et le bureau des services de vérification.
- b) Accroître le rôle des agents financiers régionaux en matière d'orientation et d'aide au personnel des bureaux de district et utiliser les services de conseillers financiers des bandes.
- c) Augmenter le nombre de révisions des systèmes par les bureaux régionaux en vue d'un contrôle interne adéquat.

Nous allons continuer à surveiller l'évolution de la situation dans les bureaux de district.

**11.6 Méthodes inadéquates de comptabilité touchant les crédits et les caisses des bandes indiennes.** Des Rapports antérieurs (paragraphe 95 en 1972) mentionnaient la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de confier aux bandes indiennes la responsabilité de gérer les fonds publics prévus pour certains de leurs programmes et, aux termes de l'article 69 de la Loi sur les Indiens, *S.R., c. I-6*, de gérer leurs propres revenus. Ces rapports faisaient ressortir les résultats de nos examens des états financiers vérifiés chaque année, que les bandes sont tenues de soumettre au Ministère comme condition du transfert de responsabilité.

En 1973-1974, 505 bandes géraient quelque \$80 millions. Selon une analyse établie par le Ministère en date du 28 février 1975, et relative aux états financiers des bandes indiennes pour l'année 1973-1974, vingt états n'avaient pas été soumis et vingt-huit autres se trouvaient encore aux bureaux régionaux. Des 457 états financiers reçus au bureau principal du Ministère, 392 avaient été examinés, et de ceux-ci, 103 faisaient l'objet d'une opinion nuancée par une réserve; 84 faisaient l'objet d'une récusation d'opinion, et aucune opinion n'avait été émise à l'égard de 26 autres états.

Le Ministère a entrepris d'effectuer un examen auprès de toutes les bandes qui gèrent des fonds et d'évaluer la façon dont celles-ci s'acquittent de leur tâche; ceci en vue d'assurer la formation convenable des préposés aux fonds; il a également entrepris à cette fin d'engager des conseillers financiers qui seront chargés de travailler étroitement avec les conseils des bandes indiennes. Le 1er avril 1975, on a émis des lignes directrices destinées à aider les bandes à bien gérer financièrement leurs programmes.

**11.7 Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne.** Dans les Rapports précédents, (paragraphe 85 en 1973), nous exposons les événements qui ont mené à l'acquisition de 99.8% des parts de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne se chiffrant à \$4.5 millions. On avait l'intention de vendre la société aussitôt que sa situation financière serait redevenue suffisamment stable et ses perspectives sur le marché suffisamment encourageantes pour attirer un acheteur valable.

En plus de ses dettes initiales envers la Couronne, la société a reçu du ministère de l'Industrie et du Commerce des prêts de fonds de roulement s'élevant à \$1 million.

Après qu'un cabinet de conseillers en gestion eût évalué la situation financière de la société en 1974, le conseil d'administration essaya de vendre les éléments d'actif de celle-ci. Une occasion de vente fut perdue suite à l'émission, par deux anciens propriétaires, d'une injonction contrecarrant le projet. Par la suite, l'injonction fut retirée, mais les acheteurs intéressés ne voulurent pas renouveler l'offre d'achat.

Les états financiers de la société pour l'année terminée le 28 juillet 1974 indiquaient une perte de \$.3 million et révélaient que la société était insolvable à concurrence de \$5.6 millions.

Après avoir considéré le paragraphe de notre Rapport de 1973, le Comité des comptes publics a demandé à l'Auditeur général dans son deuxième rapport aux Communes, en date du 6 mars 1975, de continuer à mettre à jour cette situation dans ses Rapports futurs.

**11.8 Imposition de l'amortissement récupéré à la vente d'un navire.** Notre Rapport de 1974 (paragraphe 54) attirait l'attention sur les \$306,000 que le ministère de l'Industrie et du Commerce détenait le 31 mars 1974, et qui représentaient les dépôts versés par des contribuables en remplacement d'impôt sur le revenu visant l'excédent du produit de la vente d'un navire sur la valeur comptable de celui-ci (pour fins d'impôts). Aux termes de la Loi, il aurait fallu rembourser ces soldes ou les transférer au Fonds du revenu consolidé avant le 1er janvier 1974. Aucune démarche n'a été entreprise par le Ministère en ce qui concerne les dépôts qu'il détenait alors, en attendant la modification prévue de la Loi. Adoptée le 27 février 1975, cette modification a prolongé le délai applicable au règlement de dépôts jusqu'au 30 juin 1975. À cette date, tous les montants en cause avaient été remboursés ou transférés au Fonds du revenu consolidé.

**11.9 Programme d'initiatives locales.** Nous avons signalé, dans des Rapports antérieurs, certains points faibles du Programme d'initiatives locales du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Au paragraphe 55 de notre Rapport de 1974, nous avons présenté les observations qui découlaient de notre examen par sondages des programmes de 1972-1973 et de 1973-1974. Le Ministère a, au cours de l'année, apporté les précisions et les changements importants suivants aux critères d'admissibilité et aux dispositions du programme de 1974-1975:

- les sociétés n'ont plus droit aux contributions;
- le Ministère peut retenir des propositions qui entraînent la création ou l'expansion d'une entreprise commerciale;
- les propositions doivent être réalisables dans un délai précis, d'au plus 26 semaines en temps normal, à moins que, de l'avis du Ministère, elles puissent donner naissance à une entreprise viable;
- quiconque travaille à plusieurs initiatives ne peut gagner au total plus qu'un travailleur à plein temps;
- les promoteurs des propositions agréées doivent recruter leur personnel aux Centres de main-d'oeuvre du Canada, parmi les chômeurs qui y cherchent activement du travail;
- les initiatives à caractère d'entreprise viable peuvent, à la discrétion du Ministre, mettre une partie de leurs revenus en réserve en vue d'une expansion ultérieure;
- le salaire moyen des travailleurs ne peut en aucun cas dépasser \$115 par semaine de travail par initiative, sauf que la partie du salaire du promoteur qui dépasse cette somme ne doit pas entrer dans le calcul de la moyenne. Le salaire du promoteur ne doit pas dépasser la moindre des deux sommes suivantes: \$140 par semaine ou le salaire en vigueur à l'endroit en question;
- tous les biens qui sont achetés grâce aux contributions, mais qui n'entrent pas dans le produit final de l'initiative doivent, sauf indication contraire du Ministre, être vendus à leur juste valeur marchande et le produit de la vente déduit des frais de l'initiative; et
- l'évaluation du programme est confiée à la division de la recherche et de la planification stratégique du Ministère.

Dans l'année, le Ministère a également modifié son entente avec le bureau des services de vérification, de façon que le Programme d'initiatives locales de 1974-1975 ne soit soumis qu'à des vérifications provisoires et spéciales. Ce changement a permis au Ministère de prendre les mesures correctives qui s'imposaient avant la fin d'une initiative.

Nous contrôlons actuellement le programme de 1974-1975 et nous envisageons de déterminer, au moyen d'autres examens, dans quelle mesure la modification des critères d'admissibilité et des dispositions administratives a permis de corriger les faiblesses signalées dans le passé.

**11.10 Paiements en trop de l'aide à l'adaptation des réfugiés ougandais.** Comme en faisait état le paragraphe 50 de notre Rapport de 1974, l'application du Programme d'aide à l'adaptation des immigrants du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration présentait de graves lacunes qui ont conduit le Centre de main-d'oeuvre du Canada de la rue Howe à Vancouver à faire de nombreux paiements irréguliers à des réfugiés ougandais. Selon les premiers calculs du Centre, ces paiements s'élevaient à \$188,500 pour 332 réfugiés.

Au cours de l'année, le personnel du Ministère a passé en revue les dossiers du Centre ayant trait à des paiements excédentaires possibles à des réfugiés ougandais. Mais, les dossiers étant incomplets et certains Ougandais difficiles à retrouver, les recherches se sont révélées très longues pour déterminer s'il y avait ou non paiements en trop et pour établir les comptes à recevoir.

En juin 1975, le Ministère a nommé un comité spécial d'examen pour hâter la résolution du problème. Ce comité a feuilleté de nouveau chaque dossier, revu d'autres documents et classé les paiements en trop comme suit:

Paiements en trop - recouvrables .....	\$142,700
Paiements en trop - irrécouvrables .....	<u>21,800</u>
	<u>\$164,500</u>

Les paiements en trop irrécouvrables sont ceux résultant d'erreurs de jugement de la part des conseillers et d'erreurs commises par le personnel du Ministère. Le Ministère se propose de demander au Ministre l'autorisation de radier ces paiements des comptes à recevoir pendant l'exercice en cours.

Le Ministère nous assure maintenant qu'il a commencé en juin 1975 à prendre des mesures énergiques de recouvrement et qu'il est convaincu d'arriver à se faire rembourser.

**11.11 Rations supplémentaires.** Notre Rapport de 1974 (paragraphe 59) signalait que le Contingent canadien de la Force des Nations unies à Chypre s'était procuré sur une période de six mois des rations supplémentaires pour une somme approximative de \$60,000. Il mentionnait également qu'en février 1974, le ministère de la Défense nationale avait pris des mesures pour qu'une enquête ait lieu.

Au mois de janvier 1975 le Ministère a enquêté de nouveau sur le ravitaillement ayant du Contingent posté à Chypre, ce qui révéla qu'on venait d'instituer un système de bons de

rations, le nombre des effectifs droit aux rations était déterminé chaque jour et l'on vendait des bons de repas. Le rapport dressé à la suite de l'enquête déclarait également que: le Contingent fondait le calcul de ses rations sur le 6e barème des vivres, partie 2 (service en campagne, climat froid), bien que l'enquêteur n'ait pu établir quand ce barème avait été approuvé, ni même s'il l'avait été; les civils préposés à la préparation et au service des aliments recevaient gratuitement trois repas chaque jour ouvrable mais ils n'étaient pas comptés parmi les effectifs auxquels étaient destinées les rations; on n'avait procédé à aucun dénombrement périodique des stocks; il n'y avait eu aucune comptabilité des stocks existant à l'arrivée et au départ des contingents; et le contrôleur du Contingent n'avait effectué aucune vérification du système de ration. Le rapport recommandait l'adoption du 2e barème de vivres (postes isolés) modifié pour Chypre, lequel devait convenir le mieux en raison de sa souplesse et du fait qu'il donnerait droit à de nombreux produits requis à Chypre.

Nous n'avons pu déterminer quel barème avait été autorisé en ce qui concerne la distribution des rations à Chypre. Le rapport déclarait qu'il s'agissait du 6e barème des vivres, partie 2 (climat froid); mais d'après une lettre de 1967, qui se trouvait versée aux dossiers du Ministère, c'était le 6e barème, partie 1 (climat tempéré). Des hauts fonctionnaires du Ministère ont informé le Comité des comptes publics, à sa réunion du 13 mai 1975, que la «Ration a été fixée à \$3 ...» et que cette ration a été distribuée «... à Chypre depuis 1964». Le Ministère n'a pu nous produire aucun document écrit qui autorisait la limite de \$3.

Le Ministère est d'avis que le 6e barème de vivres, partie 2, qui «s'applique aux conditions climatiques extrêmement froides et son utilisation ne peut être autorisée que dans des conditions vraiment exceptionnelles», constitue un bon point de repère, car il accorde de plus grosses portions que l'échelle ordinaire de service en campagne. Comme le Contingent était stationné dans les monts Kerynia et faisait de la surveillance 24 heures sur 24 à partir de postes avancés dont chacun avait sa cuisine et servait quatre repas par jour, il fallait plus de nourriture que dans une cuisine centrale préparant trois repas par jour. Aux dires du Ministère, la limite de \$3 a été autorisée, mais, avec le temps, le roulement des effectifs tous les six mois et la destruction des vieux dossiers, le document d'autorisation avait disparu.

Notre examen révèle que la limite de \$3 en vigueur depuis 1964 semble avoir été généreuse puisque avec \$3 de nourriture on arrive, même en 1974, à ravitailler les membres des Contingents, le personnel de la cuisine n'apparaissant pas sur les effectifs ayant droit aux rations et même un certain nombre de membres d'autres contingents des Nations unies.

Le 31 mars 1975, le Contingent canadien employait 218 civils dont 125 étaient rémunérés par les Nations unies. Étant donné que bon nombre des civils au service des Nations unies sont affectés aux cuisines et bénéficient de repas gratuits, nous sommes d'avis que le Canada devrait se faire rembourser le prix des vivres qu'ils consomment.

Le Ministère nous a fait savoir que les Nations unies refusent de donner droit aux rations, aux civils travaillant dans les cuisines, mais il croit raisonnable de continuer à les nourrir aux frais de l'État puisque cela est depuis longtemps d'usage au Canada.

Le Ministère a autorisé le Contingent, à compter du 1er février 1975, à prélever des rations pour les cuisiniers civils et leurs auxiliaires, et à adopter le 2e barème de vivres, modifié pour Chypre, se conformant en cela à ce que recommandait le rapport établi à la suite de l'enquête de janvier 1975. On a approuvé de nouvelles méthodes normatives d'organisation, qui sont entrées en vigueur en mai 1975 et qui, aux dires du Ministère, donnent satisfaction.

Nous allons continuer à surveiller ces activités.

**11.12 Subventions pour soins dentaires aux personnes à charge.** Dans notre Rapport de 1972 (paragraphe 120), nous mentionnions qu'en certains endroits désignés, le ministère de la Défense nationale dispensait des services dentaires à des personnes à charge des militaires ainsi qu'à d'autres civils. Nous avons signalé qu'en vertu d'un principe général voulant que les tarifs commerciaux soient exigibles lorsqu'il était possible de les déterminer, le Conseil du trésor avait fait observer que les militaires recevaient une solde comparable au traitement du personnel civil et qu'ils devraient payer le même prix que les civils pour les soins dentaires fournis aux personnes à leur charge. En août 1972, le gouverneur en conseil a approuvé un nouveau Règlement sur les soins dentaires aux civils, en vertu duquel les tarifs exigés devraient être ceux des barèmes des associations provinciales de dentistes.

Le 1er juin 1973, le commandant d'une unité dentaire des Forces armées canadiennes située dans une certaine province a établi un barème modifié applicable aux endroits désignés de cette province et devant «...entrer en vigueur immédiatement». Dans la plupart des cas, les nouveaux tarifs sont sensiblement inférieurs à ceux du barème provincial. Comme le commandant n'a pas le pouvoir d'émettre des instructions contredisant les dispositions des règlements publiés par le gouverneur en conseil, nous avons demandé au Ministère, le 12 novembre 1974, à combien s'élevait le moins-perçu par suite de ces instructions, et quelles mesures il entendait prendre à cet égard. Nous estimons qu'entre le 1er juin 1973 et le 31 mars 1975 les sommes recouvrées dans la province en question, au titre des soins dentaires dispensés aux personnes à la charge des militaires et du personnel civil, étaient inférieures d'au moins \$25,000 au montant qu'on aurait recouvré si les tarifs provinciaux avaient été appliqués.

Nous avons procédé, dans trois autres provinces, à un examen par sondages des recouvrements effectués. Ces sondages ont révélé que les recouvrements avaient été insuffisants à un endroit désigné, où l'on n'avait pas haussé les tarifs au niveau de ceux de l'association dentaire provinciale, comme l'exigeait le règlement. Nous évaluons le moins-perçu à \$7,000 pour la période de deux ans terminée le 31 mars 1975.

Le Ministère nous a informés que le tarif des soins dentaires ne saurait être rajusté sans l'approbation du Ministre de la Défense nationale. Le 12 juin 1975, le Ministre a délégué son autorité au directeur général du service dentaire. De plus, les commandants des unités dentaires ont reçu instruction de soumettre avant le 15 septembre 1975, pour chaque détachement, un tarif fondé sur le barème provincial modifié en fonction des circonstances locales, afin que le directeur général du service dentaire puisse en faire l'étude et en autoriser l'application.

Nous continuerons à contrôler les moyens que le Ministère prendra afin de nous assurer qu'ils sont en accord avec le règlement.

**11.13 Paiement excessif d'intérêt au Fonds de bienfaisance de l'armée.** La Loi sur le Fonds de bienfaisance de l'armée, *S.R., c. A-16*, stipule que le Receveur général du Canada doit, semestriellement, créditer le Fonds de bienfaisance de l'armée d'un intérêt calculé sur le solde mensuel minimum du Fonds.

Jusqu'en avril 1973, l'intérêt était calculé en fonction des états présentés par le ministère des Affaires des anciens combattants au ministère des Approvisionnements et Services. Bien que ces relevés fassent mention de soldes mensuels minimums, de fait c'étaient les soldes de fin de mois qui y étaient rapportés. Les soldes rapportés pour la période allant d'avril 1971 à avril 1973 étaient faussés dans une assez grande mesure car d'importantes sommes, qui étaient détenues en fiducie pour le compte d'un autre fonds de bienfaisance, étaient déposées durant les derniers jours de chaque mois et en étaient retirées au début du mois suivant. De ce fait, des montants supplémentaires d'intérêt ont été portés au crédit du Fonds. Le paragraphe 90 de notre Rapport de 1972 attirait l'attention sur cette situation.

En mai 1973, en attendant d'être autorisé par voie statutaire à ouvrir au sein du Fonds du revenu consolidé un compte séparé pour les fonds qu'il détenait en fiducie, le Fonds a adopté à titre de mesure corrective temporaire l'usage de retenir les dépôts, ordinairement pour une journée, jusqu'au début du mois suivant.

Depuis ce temps, on a modifié la Loi sur le Fonds de bienfaisance de l'armée de manière à permettre au Fonds de bienfaisance de l'armée de disposer, au sein du Fonds du revenu consolidé, de comptes séparés pour les autres fonds de bienfaisance qu'il gère. A ce jour toutefois, on n'a effectué aucun rajustement en ce qui a trait aux sommes d'intérêt excédentaires qui ont été versées entre les mois d'avril 1971 et avril 1973, sommes que nous avons évaluées à \$51,000.

Le ministère des Finances, à qui il incombe maintenant de verser les intérêts au Fonds, nous a fait savoir qu'il n'était pas au courant de l'emploi du solde de fin de mois plutôt que du solde mensuel minimum. Il a demandé au Fonds de lui indiquer le solde minimum de tous les mois écoulés entre le 1er avril 1971 et le 1er avril 1973 et fera dans l'année 1975-1976 tous les redressements nécessaires à la suite du nouveau calcul des intérêts.

**11.14 Comptes des Musées nationaux du Canada.** Comme le précisait notre Rapport de 1974 (paragraphe 80), les Musées nationaux avaient corrigé une bonne partie des insuffisances et des conditions peu satisfaisantes que nous avons relevées dans les méthodes comptables et le système de contrôle interne et qui nous avaient empêchés d'exprimer une opinion sur les états financiers de 1973. Un examen des comptes pour l'année terminée le 31 mars 1975 révèle que de nouvelles améliorations ont été apportées bien que certaines faiblesses demeurent qui, à notre avis, ne nuisent cependant pas à l'exactitude des comptes. Toutefois, nous avons nuancé notre rapport au président du conseil d'administration par une réserve concernant les subventions et contributions; il en est question ci-dessous.

Les Musées nationaux ont, au cours de l'année, comblé de façon satisfaisante trois des cinq lacunes que nous avons signalées dans notre Rapport de 1974 (paragraphe 80). Depuis la fin de l'année financière 1974-1975, ils ont également pris des mesures concrètes pour corriger les deux autres lacunes, dont nous faisons état dans les paragraphes ci-dessous:

- a) *Violations du Règlement sur la réception et le dépôt des deniers publics.* Contrairement aux années passées, nous n'avons relevé en 1974-1975 aucun retard de dépôt des deniers publics depuis qu'on a ouvert des comptes dans des banques situées plus près des points de vente. Seul le Musée des sciences et de la technologie dérogeait encore à la règle, mais la lacune a été comblée en avril 1975.
- b) *Violations des procédures internes et des règlements de l'État relativement à des publications de la Galerie nationale.* Bien que les Musées nationaux se soient efforcés de régler le problème en 1974-1975, nous avons encore relevé des cas où, une fois les bulletins de commande envoyés, la section des publications de la Galerie nationale a communiqué des modifications aux fournisseurs sans avoir d'abord obtenu l'autorisation de la division de l'approvisionnement des Musées nationaux. Les livraisons ou les factures en cause dépassaient donc la quantité ou la somme autorisée. Il fallait après coup mettre les commandes en règle, au moyen d'un nouveau bulletin de commande, avant de régler les factures. Après avoir réétudié la question en 1975, les Musées nationaux ont constaté que le problème tenait au (*traduction*) «manque de planification et de contrôle dans la préparation des manuscrits ainsi qu'au manque de souplesse du processus d'approvisionnement, qui ne permet pas de faire face aux changements apportés par les éditeurs et les correcteurs d'épreuves».

En avril 1975, la Galerie nationale a été dotée d'un directeur adjoint à l'administration qui est entre autres chargé de suivre la planification des publications dans le cadre de la surveillance qu'il exerce sur l'approvisionnement et sur les autres services de soutien administratifs. Les Musées nationaux viennent de nous informer que la Galerie(*traduction*) «a mis au point un mécanisme plus complet de planification et de contrôle qui laissera plus de temps pour la composition et l'impression». Ils précisent également (*traduction*) «avoir adopté un nouveau contrat de services qui prévoit le relèvement réglementé du coût en cas de modifications de manuscrit, ce qui permettra d'assurer que la commande originale

englobe toutes les augmentations prévues et d'éliminer presque toute possibilité de dépassement de la somme autorisée».

Comme nous l'avons mentionné précédemment, même s'il subsiste de petites lacunes qui ne nuisent pas d'ailleurs à l'exactitude des comptes, de grandes améliorations ont été apportées grâce à la collaboration des fonctionnaires des Musées nationaux avec ceux de notre Bureau. Nous continuerons de contrôler l'efficacité des mesures correctives qui ont été prises en 1975-1976 pour combler les lacunes.

Dans notre Rapport de 1974 (paragraphe 40), nous traitons aussi des contributions versées par les Musées nationaux du Canada aux musées admissibles. La plupart de ces contributions avaient été faites en avance des besoins, plutôt qu'en remboursement des dépenses, bien que les accords entre la Société et les bénéficiaires ne prévoient pas d'avances de ce genre.

À la date du 31 mars 1974, on n'avait pas encore rendu compte à l'égard de \$7.3 millions sur les \$11.9 millions représentant le total des avances consenties au cours des années antérieures. En 1974-1975, la Société a versé des contributions s'élevant au total à \$3.5 millions, dont \$3.2 millions représentaient des avances. Au moment de notre vérification, la Société n'avait pas encore reçu de la majorité des bénéficiaires des états rendant compte des avances non encore réglées au 31 mars 1975. La Société n'avait pas encore déterminé le montant total des avances dont elle n'avait pas reçu compte à cette date, et nous ne pouvions pour notre part, déterminer facilement ce montant vu le manque de registres comptables à ce sujet.

La Société continue de verser des contributions en avance des besoins bien que les accords en cause ne prévoient pas d'avances de ce genre. Notre rapport au président du Conseil d'administration a été nuancé d'une réserve à cet effet. Cependant, à compter de 1974-1975, les paiements ont été accordés pour l'année, en fonction des dépenses prévues par le bénéficiaire pour ladite année uniquement. Pour l'année 1975-1976, des nouvelles méthodes ont été établies suivant lesquelles les paiements qui seront accordés à titre d'avances seront calculés tous les trois à six mois d'après les besoins de trésorerie des bénéficiaires, et aucune autre avance ne sera versée en 1975-1976 jusqu'à ce qu'on ait rendu compte de l'utilisation de toutes les avances consenties antérieurement.

La Société espère être en mesure, en 1976-1977, d'effectuer les versements sur une base de subventions aux termes de règlements et de méthodes à être approuvés.

**11.15 Erreurs dans le calcul des cotisations et des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique.** Depuis un certain nombre d'années, nous avons signalé dans nos rapports que nos vérifications des dossiers relatifs aux pensions de retraite continuent de révéler un nombre élevé d'erreurs dans les prestations de retraite et les cotisations correspondantes. À plusieurs reprises, le Comité permanent des comptes publics s'est inquiété de ce problème constant. Notre dernier examen indique qu'il se produit encore une

grande fréquence d'erreurs. La tendance actuelle fait ressortir un meilleur rendement de la division des pensions de retraite du ministère des Approvisionnements et Services, mais par contre une diminution de la qualité des données fournies par les bureaux de la paie de ce Ministère et par les directions du personnel des ministères employeurs.

Comme il était mentionné dans notre Rapport de 1974 (paragraphe 78), le Ministère comptait beaucoup sur un nouveau système informatique de la paie pour réduire le nombre d'erreurs provenant de l'usage de données inexactes sur les traitements et le service, données sur lesquelles est fondé le calcul des prestations de retraite et des cotisations correspondantes. Toutefois, depuis ce temps-là, des problèmes ont surgi, qui ont interrompu la mise en application du système informatique (paragraphe 8.15).

Nous avons eu des rencontres avec les hauts fonctionnaires du Ministère en vue de chercher des moyens de corriger cette situation. À la suite de ces rencontres, les données en provenance des bureaux de la paie ont été améliorées. Comme l'a mentionné le Ministère au Comité permanent des comptes publics à son audience du 22 mai 1975, la difficulté d'administrer le Compte de pension de retraite est accrue par l'abondance de règlements compliqués et d'accords réciproques avec d'autres organismes. Actuellement, le Ministère étudie conjointement avec le secrétariat du Conseil du trésor, des méthodes pour surmonter les difficultés.

Nous continuerons de surveiller de près le fonctionnement du Compte de pension de retraite.

## RAPPORT DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION

**12.1** Comme on l'indique dans la partie II, le Rapport du Comité indépendant de révision des fonctions du Vérificateur général a été présenté à l'Auditeur général le 27 mars 1975 et déposé à la Chambre des communes par le Ministre des Finances le 14 avril 1975. Il est le fruit du travail intensif qu'a effectué pendant dix-sept mois une équipe de haute volée composée de deux experts-comptables chevronnés et d'un avocat éminent, nommés vers la fin d'octobre 1973 pour examiner:

- «- les responsabilités que devrait exercer le Vérificateur général, y compris la portée de ses vérifications et la nature de ses rapports; et
- l'indépendance du Vérificateur général ainsi que la nature des relations qu'il devrait entretenir tant à l'intérieur du gouvernement qu'avec les organismes de l'extérieur.»

Les quarante-sept recommandations du Comité figurent à l'Annexe E de ce Rapport. Nombre d'entre elles exigent l'adoption de mesures législatives; d'autres peuvent être appliquées par l'Auditeur général, ou le gouvernement ou par les deux ensemble. Deux recommandations demandent une initiative précise de la part de la Chambre des communes (la recommandation 24) et du Comité permanent des comptes publics (la recommandation 26).

Des hauts fonctionnaires, y compris des conseillers juridiques de la Couronne, étudient actuellement le rapport du Comité indépendant de révision. L'Auditeur général, certains de ses cadres supérieurs et les membres du Comité indépendant de révision ont eu, avec les représentants de divers organismes centraux de l'État, des entretiens préliminaires sur les conséquences des recommandations du Comité. L'Auditeur général adjoint s'est vu confier la tâche de coordonner la participation du Bureau de la vérification à la rédaction des projets de loi et à l'application des propositions et recommandations du Comité qui n'exigent pas l'adoption d'une loi.

**12.2 Mesures prises suite aux recommandations.** On a déjà donné suite à un certain nombre de ces propositions et recommandations du Comité qui ne nécessitent pas de changement législatif. Les mesures prises sont décrites plus en détail ailleurs dans le présent Rapport, mais, s'il en est question ici, c'est pour informer spécialement la Chambre des communes des initiatives prises en réponse aux recommandations du Comité. Nous nous proposons d'inclure une liste complète des mesures prises en application de chacune des recommandations dans nos prochains Rapports annuels jusqu'à ce qu'on ait disposé de toutes les recommandations.

**12.3** Le Comité ayant exprimé l'avis que l'Auditeur général devrait présenter à temps son Rapport annuel à la Chambre des communes, le Bureau de la vérification s'est mis en devoir d'examiner ses méthodes de travail afin d'accélérer la production du Rapport et d'être en mesure de le déposer à la Chambre peu après la rentrée parlementaire de l'automne, soit habituellement en octobre chaque année. Il a aussi commencé à étudier avec

le ministère des Approvisionnements et Services, qui s'occupe de l'élaboration des Comptes publics, la possibilité de faire entrer les commentaires de l'Auditeur général sur les états financiers de l'année se terminant le 31 mars 1976, dans les Comptes publics de 1976 plutôt que dans le Rapport annuel de l'Auditeur général, comme cela s'est fait jusqu'ici.

**12.4** Un certain nombre des commentaires du Comité portaient sur le fond et la forme des Comptes publics du Canada. Comme on l'a signalé dans les Parties II et V, suite à la demande du Gouvernement, de commenter l'ébauche du rapport de l'«Étude des Comptes du Canada», en date du mois d'avril 1975, le Bureau s'est assuré que celle-ci traitait de façon appropriée des questions sur lesquelles le Comité indépendant de révision avait formulé des recommandations.

Le ministère des Approvisionnements et Services a aussi donné suite en partie à la recommandation 7 du Comité, à savoir que: «Les trois principaux états financiers du Canada devraient paraître ensemble dans les Comptes publics et être accompagnés des notes et des explications nécessaires.» Selon le Comité, il faudrait, pour présenter plus clairement la situation financière du Canada, que tous les principaux états financiers soient regroupés en un même endroit et accompagnés d'une description complète des normes qui ont servi à leur préparation. La Section 1 du Volume I des Comptes publics du 31 mars 1975, intitulé «La portée et les méthodes des Comptes publics», décrit les conventions comptables d'importance sur lesquelles reposent les états financiers, conventions auxquelles je me réfère dans mon attestation sur ces états financiers. La section 2 du volume I des Comptes publics regroupe maintenant tous les états financiers du Canada. Ces états et les notes qui les accompagnent sont reproduits à la Partie IV du présent Rapport.

**12.5** Le Comité indépendant de révision a souligné la nécessité d'établir et d'appliquer aux services de l'État, un ensemble complet de principes de comptabilité publique et a recommandé que l'Auditeur général participe à des études visant à leur élaboration. Le Comité a également recommandé que l'Auditeur général prenne une part active à l'élaboration de principes et de normes de vérification publique qui seraient admis partout au Canada. S'appuyant sur ces recommandations, qui concordaient avec ses propres intentions, l'Auditeur général a souscrit avec enthousiasme à un projet de l'Institut canadien des comptables agréés visant à mettre sur pied un groupe de travail chargé d'étudier la possibilité d'établir un comité permanent des normes de comptabilité et de vérification publiques, et d'en définir le mandat. Ce groupe de travail vient d'être constitué et le Bureau de la vérification compte bien lui accorder son entier appui.

**12.6** Lors de la réorganisation du Bureau, dont le Comité fait mention dans son rapport, on a créé le poste de directeur général chargé de la vérification des Comptes publics afin que le Bureau puisse disposer en permanence d'un expert chargé de résoudre les problèmes liés aux rapports financiers de l'ensemble des services de l'État. On a aussi créé le poste de directeur général des normes professionnelles, de qui relèveront l'activité de recherche ainsi que l'établissement et le maintien de normes élevées en matière de vérification. La recommandation du Comité touchant l'organisation du Bureau, et conseillant que

celui-ci suive la structure des cabinets d'experts-comptables, se trouve donc maintenant en application, comme on l'a indiqué dans la Partie III.

**12.7** Le Comité indépendant de révision a recommandé que l'Auditeur général communique librement avec les hauts fonctionnaires fédéraux tout en conservant son indépendance en matière de vérification. Ceci constituait l'expression officielle d'une politique adoptée au Bureau dès ma nomination en 1973 et mentionnée dans des Rapports annuels antérieurs. Comme on le constatera d'après les commentaires du présent Rapport, cette politique a été en vigueur pendant toute l'année en cours. Les problèmes relevés dans les comptes et les systèmes d'administration financière ont été signalés aux responsables, afin d'accélérer l'adoption des mesures correctives. Le Bureau est fermement convaincu que, si, tout en gardant son indépendance, il collabore avec les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne soumis à ses vérifications, il servira au mieux les intérêts du Parlement.

**12.8** Le Comité indépendant de révision a recommandé que l'Auditeur général continue à jouer un rôle actif au sein des divers groupes nationaux et internationaux de vérificateurs législatifs et à entretenir des contacts étroits avec les principaux organismes canadiens de comptables. Comme on l'a signalé dans la Partie III du présent Rapport, des représentants du Bureau ont, au cours de l'année écoulée, participé à la troisième assemblée annuelle des vérificateurs législatifs canadiens, à une conférence triennale des vérificateurs généraux du Commonwealth et aux conférences nationales et provinciales des trois principales associations de comptables professionnels.

**12.9** Le Comité indépendant de révision a également insisté sur la nécessité pour le Bureau d'augmenter ses ressources en personnel professionnel; dans cette optique, nous avons confié la responsabilité intégrale de l'administration du personnel et de la promotion professionnelle au directeur général du Perfectionnement; un programme complet de perfectionnement est en voie d'élaboration; et l'augmentation du nombre de postes de niveau supérieur, qui passent de cinq à dix-neuf, permettra à un plus grand nombre de débutants de bénéficier des conseils de cadres supérieurs expérimentés. Quant aux stagiaires et aux vérificateurs adjoints, le Bureau a eu la chance d'obtenir le droit d'embaucher un plus grand nombre d'étudiants inscrits à l'Institut des comptables agréés de l'Ontario et d'en faire participer certains autres à un programme accéléré, parrainé conjointement par la Société des comptables industriels et la Commission de la Fonction publique du Canada. Quant aux experts-comptables, ils ont continué de profiter des programmes de perfectionnement offerts par les diverses associations de comptables, la Commission de la Fonction publique et d'autres organismes de l'extérieur.

**12.10** Ces derniers mois, le Bureau de la vérification a pris avec la Commission de la Fonction publique des dispositions qui lui laissent une plus grande marge de manoeuvre pour recruter parmi les diplômés d'universités et de collèges techniques et professionnels provinciaux, dans tout le Canada, ceux qui se dirigent vers une profession. La Commission continue à diriger globalement le recrutement au niveau post-secondaire, mais le Bureau

pourra désormais faire part lui-même aux étudiants de la carrière unique qu'il leur offre et il enverra ses représentants faire passer des entrevues de recrutement dans nombre de collèges et universités.

## ANNEXES

LOI SUR L' ADMINISTRATION FINANCIÈRE - PARTIE VII ET EXTRAIT DE LA PARTIE VIII	Annexe A
RECOMMANDATIONS (23 A 26 INCLUSIVEMENT) DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION QUI SONT D'UN INTÉRÊT PARTICULIER POUR LA CHAMBRE DES COMMUNES ET LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	Annexe B
RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES	Annexe C
RAPPORT SUR LA RÉORGANISATION PROPOSÉE	Annexe D
-	
RECOMMANDATIONS DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION SUR LES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GENERAL DU CANADA	Annexe E
RAPPORT PAR LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 20 FÉVRIER 1975	Annexe F
RAPPORT PAR LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 26 JUIN 1975	Annexe G



## **Loi sur l'administration financière**

### **S.R., c. F-10**

#### **Partie VII**

#### **L'AUDITEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

56. (1) Le gouverneur en conseil nomme, par commission sous le grand sceau, un fonctionnaire appelé l'auditeur général du Canada, qui détient son poste, durant bonne conduite, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-cinq ans mais qui peut être révoqué par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

(2) L'auditeur général touche un traitement égal au traitement du juge en chef de la Cour fédérale du Canada, notamment tout traitement supplémentaire autorisé par l'article 20 de la Loi sur les juges.

(3) Les dispositions de la Loi sur la pension de la Fonction publique, sauf celles qui concernent la durée des fonctions, s'appliquent à l'auditeur général.

(4) Sont nommés, selon la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, les fonctionnaires et employés nécessaires pour permettre à l'auditeur général d'accomplir ses fonctions.

(5) Le gouverneur en conseil peut nommer une personne pour remplir provisoirement les fonctions de l'auditeur général durant une vacance de ce poste.

57. (1) Nonobstant toute loi du Parlement, l'auditeur général a le droit de prendre librement communication, à toutes époques raisonnables, des dossiers, documents et autres archives se rattachant aux comptes de chaque département, et il a aussi le droit d'exiger et de recevoir, des membres de la fonction publique du Canada, les renseignements, rapports et explications qu'il juge indispensables au fidèle accomplissement de ses devoirs.

(2) L'auditeur général peut poster dans un département toute personne employée dans son bureau afin de lui permettre d'accomplir plus efficacement ses devoirs, et le département doit fournir à un fonctionnaire ainsi posté les facilités de bureau nécessaires.

(3) L'auditeur général doit exiger de toute personne employée dans son bureau et chargée d'examiner les comptes d'un département en conformité de la présente loi qu'elle observe les prescriptions de sécurité applicables aux personnes employées dans ce département et prête tout serment de discrétion auquel sont astreintes les personnes y employées.

(4) L'auditeur général peut interdire de ses fonctions toute personne employée dans son bureau.

58. L'auditeur général doit examiner, de la manière qu'il peut juger nécessaire, les comptes relatifs au Fonds du revenu consolidé et aux biens publics. Il doit déterminer si, à son avis,

- a) les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;
- b) on a pertinemment rendu compte de tous deniers publics, et si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;
- c) les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles le Parlement les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée; et si, à son avis,
- d) les registres essentiels sont tenus, et si les règles et procédures appliquées suffisent à sauvegarder et contrôler les biens publics.

59. L'auditeur général doit

- a) faire tel examen des comptes et archives de chaque registraire qu'il juge nécessaire et tels autres examens des opérations d'un registraire que le Ministre peut exiger; et,
- b) dans les cas et la mesure où il en est requis par le Ministre, participer à la destruction des titres rachetés ou annulés ou des réserves non émises de titres, dont la présente loi autorise la destruction;

et il peut, par entente avec le registraire, maintenir conjointement avec celui-ci la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

60. L'auditeur général doit examiner et certifier d'après le résultat de ses examens les divers états dont l'article 55 exige l'inclusion dans les comptes publics et tout autre état que le Ministre peut présenter en vue d'un certificat de vérification.

61. (1) L'auditeur général doit faire connaître à la Chambre des communes, tous les ans, le résultat de ses examens et signaler chaque cas où il a remarqué

- a) qu'un fonctionnaire ou employé a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des deniers appartenant au Canada,
- b) qu'il n'a pas été dûment rendu compte de deniers publics et que des deniers de ce genre n'ont pas été dûment versés au Fonds du revenu consolidé,
- c) qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement,
- d) qu'une dépense n'était pas autorisée ou qu'elle n'a pas été dûment appuyée de pièces justificatives ou certifiée,
- e) qu'il y a eu déficit ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un, ou
- f) qu'un mandat spécial a autorisé le paiement d'une somme d'argent,

ainsi que tout autre cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à la connaissance de la Chambre des communes.

(2) Le Ministre doit présenter le rapport de l'auditeur général à la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours de l'ouverture de la session suivante. Si le Ministre ne communique pas le rapport à la Chambre des communes dans le délai prescrit par le présent article, l'auditeur général doit le transmettre à l'Orateur pour dépôt à la Chambre.

62. Chaque fois que le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor l'ordonne, l'auditeur général doit faire enquête et rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu un appui financier du gouvernement du Canada ou pour laquelle on sollicite l'aide financière du gouvernement du Canada.

63. Chaque fois qu'il apparaît à l'auditeur général qu'une personne a irrégulièrement retenu des deniers publics, il doit immédiatement signaler au président du conseil du Trésor les circonstances de l'espèce.

64. L'auditeur général peut interroger toute personne, sous serment, sur une matière relevant d'un compte sujet à sa vérification et, aux fins d'un tel interrogatoire, il peut exercer tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes.

65. Un fonctionnaire de la fonction publique du Canada nommé par le conseil du Trésor doit examiner les recettes et les déboursés du bureau de l'auditeur général, et les certifier à la Chambre des communes d'après le résultat de cet examen.

## EXTRAIT DE LA PARTIE VIII

### SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

76 Le vérificateur a droit d'accès, en tout temps convenable, aux registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives d'une corporation, et il a le droit d'exiger des administrateurs et fonctionnaires de la corporation les renseignements et explications qu'il juge nécessaires. *S.R., c. 116, art. 86.*

77. (1) Le vérificateur doit faire connaître, tous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis,

- a) la corporation a tenu des livres de comptabilité appropriés;
- b) les états financiers de la corporation
  - (i) ont été préparés sur une base compatible avec celle de l'année précédente et sont en accord avec les livres de comptabilité,
  - (ii) dans le cas du bilan, donnent un aperçu juste et fidèle de l'état des affaires de la corporation à la fin de l'année financière, et
  - (iii) dans le cas du relevé des revenus et des dépenses, donne un aperçu juste et fidèle du revenu et de dépenses de la corporation pour l'année financière; et si, à son avis,
- c) les opérations de la corporation venues à sa connaissance étaient de la compétence de la corporation aux termes de la présente loi et de toute autre loi y applicable;

et il doit signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen et qui, d'après lui, devrait être portée à l'attention du Parlement.

(2) Le vérificateur doit, de temps à autre, adresser à la corporation ou au ministre compétent les autres rapports qu'il estime nécessaires ou que le ministre compétent peut exiger.

(3) Le rapport annuel du vérificateur doit être inclus dans le rapport annuel de la corporation.

(4) Nonobstant l'article 68, le présent article produit son effet au lieu de l'article 132 de la *Loi sur les corporations canadiennes*. *S.R., c. 116, art. 87.*

78. Lorsque le vérificateur estime qu'une question concernant une corporation devrait être signalée au gouverneur en conseil, au conseil du Trésor ou au ministre des Finances, ce rapport doit être fait immédiatement par l'intermédiaire du ministre compétent. *S.R., c. 116, art. 88.*

**RECOMMANDATIONS (23 à 26 inclusivement)**  
**DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION**  
**QUI SONT D'UN INTÉRÊT PARTICULIER POUR LA CHAMBRE DES**  
**COMMUNES ET LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

Le rapport du Vérificateur général s'adresse à la Chambre des communes, mais, une fois qu'il est déposé par le ministre des Finances, il est, par tradition, remis au Comité permanent des comptes publics. Aucune disposition ne prévoit sa remise automatique même si, ces trois dernières années, il a été remis le jour même de son dépôt. Le Comité l'étudie en détail et convoque des témoins. Le Vérificateur général ou des membres de son personnel assistent généralement aux réunions du Comité. À différentes étapes de ses discussions, le Comité formule ses propres recommandations, qui sont alors présentées sous forme de rapports officiels à la Chambre des communes. Ces rapports sont reçus par les Communes mais ils ne sont habituellement ni approuvés ni discutés.

Au début de 1974, le Secrétaire du Conseil du trésor a fait un geste sans précédent en communiquant au Comité une réponse détaillée aux questions soulevées dans le rapport de 1973 du Vérificateur général. Cette innovation importante devrait se transformer en un usage, étant donné qu'elle peut aider le Comité dans ses discussions en lui fournissant un dossier clair sur les mesures que l'Administration entend prendre sur les questions soulevées.

**Recommandation 23**

*Le Secrétaire du Conseil du trésor devrait continuer à présenter au Comité permanent des comptes publics une réponse officielle aux questions soulevées dans le rapport annuel du Vérificateur général.*

La répercussion des rapports du Vérificateur général peut dépendre dans une grande mesure de la manière dont le Comité permanent des comptes publics les étudie. En particulier, la façon de les traiter devrait être efficace et contribuer à un examen sérieux. Actuellement, il existe plusieurs anomalies dans les procédures suivies.

D'abord le Comité doit être formé. Selon le Règlement de la Chambre des communes, cela doit se faire dans les dix jours qui suivent l'ouverture de chaque nouveau Parlement ou nouvelle session du Parlement. Cependant, une fois formé, le Comité ne peut se réunir avant d'être officiellement organisé, et ordinairement cela ne peut se faire avant que le leader du gouvernement à la Chambre n'ordonne au greffier du Comité de convoquer la première réunion. En raison des conflits d'horaire des membres, peut-être aussi pour d'autres raisons, il s'est parfois produit un délai de plusieurs mois entre la date où le rapport du Vérificateur général a été référé par la Chambre des communes et celle de son premier examen par le Comité.

Ainsi, il existe plusieurs possibilités de délai entre le moment où le Vérificateur général

remet son rapport et celui de son étude par le Comité. Tandis que le dépôt du rapport du Vérificateur général est régi par une loi et que la formation du Comité est soumise au Règlement de la Chambre, aucune règle ou loi n'existe pour régir le renvoi du rapport au Comité. Si le Comité n'a pas déjà été organisé, aucune décision ne peut être prise, même après le renvoi du rapport, avant que le leader du gouvernement à la Chambre ne décide de réunir le Comité pour sa première séance. Par exemple, le rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1973 a été déposé à la Chambre des communes le 18 décembre 1973 et immédiatement déféré au Comité permanent des comptes publics, mais le Comité n'a pu se réunir avant le 23 avril 1974. Un tel délai a nettement diminué sa pertinence et son utilité, étant donné que les événements qu'il évoque sont survenus depuis plus d'un an. On devrait étudier la possibilité d'apporter des modifications au Règlement de la Chambre afin de prévoir la remise automatique des rapports du Vérificateur général au Comité permanent des comptes publics et, ce qui importe encore davantage, d'assurer que, si le Comité permanent des comptes publics n'a pas été constitué à ce moment-là, les démarches nécessaires à cette fin soient entreprises sans délai.

#### **Recommandation 24**

*On devrait étudier la possibilité d'apporter des modifications au Règlement de la Chambre des communes afin de prévoir que le rapport du Vérificateur général présenté aux Communes soit automatiquement renvoyé au Comité permanent des comptes publics et que le Comité, s'il n'a pas déjà été constitué, le soit dans un délai raisonnable, disons trente jours, après le renvoi du rapport.*

#### **Étude du rapport du Vérificateur général**

Différentes procédures ont été adoptées par d'autres pays pour étudier les conclusions de leur vérificateur. En Allemagne, on attribue à chaque membre d'un organisme ressemblant à notre Comité permanent des comptes publics la responsabilité d'examiner des ministères particuliers, et chacun se fait un devoir d'étudier en profondeur l'organisme qui lui a été confié, souvent avec l'aide du Bureau de la vérification. Aux États-Unis, le Bureau de la comptabilité générale présente des rapports tout au long de l'année sur des domaines particuliers d'examen, et nombre de ces rapports sont étudiés par différents comités du Congrès. En raison des différences essentielles dans les coutumes et les régimes constitutionnels, les pratiques des autres pays ne sauraient être empruntées et mises en application sous la forme qu'elles prennent dans ces pays. Néanmoins, l'étude des procédures de rechange peut suggérer des moyens d'améliorer le système qu'utilise le Canada.

De tous les pays que nous avons étudiés, la Grande-Bretagne semble offrir l'exemple qui se rapproche le plus de la pratique canadienne en ce qui concerne l'étude du rapport de son Contrôleur et vérificateur général. Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes britannique, tout comme le Comité canadien, étudie le rapport, tient des séances pour entendre les fonctionnaires des ministères et, en temps utile, présente un rapport à la Chambre sur ses conclusions et recommandations. Cependant, les deux comités présentent des différences fondamentales qui sont le reflet de coutumes et de pratiques différentes. Le

contenu et le ton des rapports du Contrôleur et vérificateur général constituent quelques-unes de ces différences. Ceux-ci sont rédigés un peu comme des listes de sujets soumis à l'examen du Comité, et donc impliquent une pré-sélection des cas qui ont attiré son attention. Par exemple, il peut faire rapport sur un cas relativement mineur qui semble soulever une importante question de principe et s'en abstenir sur une lacune plus sérieuse au sujet de laquelle on ne peut rien faire de constructif. Au sujet des cas soulevés, le Contrôleur et vérificateur général s'en tient à la présentation des faits, en laissant au Comité des comptes publics le soin de les évaluer; il s'abstient de porter jugement sur le fond des cas soulevés, même si, en pratique, la simple énumération des faits est une indication passablement précise de ce qu'il en pense.

Le rôle du Comité des comptes publics est donc de nature quasi judiciaire, ce que reflètent sa composition et ses règles de procédure. Il ne se compose que de quinze membres dans une Chambre de 635 députés et, règle générale, son président est un membre de l'Opposition qui a déjà occupé un poste ministériel. Les autres membres sont choisis, dans la mesure du possible, parmi ceux qui s'intéressent particulièrement aux problèmes de la dépense et du contrôle des deniers publics. La régularité des présences et le fait que les membres continuent à faire partie du Comité, de Parlement en Parlement, reflète l'importance que l'on attache au travail de ce Comité. Ses réunions se tiennent à huis clos, mais il publie à la fin de celles-ci un rapport des témoignages, à l'exception de quelques coupures de texte dont la publication ne serait pas, de l'avis du Comité, dans l'intérêt général.

Le principal centre d'intérêt du Comité est l'élimination du gaspillage et des abus, l'encouragement aux pratiques saines d'estimation et d'administration financière en général et la nécessité de recevoir une valeur raisonnable en contrepartie de l'argent dépensé. Le Comité s'en tient strictement à sa tradition non partisane et à l'examen de questions d'ordre administratif. Il est plus facile d'atteindre ces objectifs grâce à l'ancienneté relative de ses membres et en raison du fait que plusieurs changements de gouvernement sont survenus au cours de l'après-guerre; de la sorte, la plupart des membres ont eu la chance de bien se renseigner sur les opérations administratives du gouvernement. À partir des cas que relève le rapport du Contrôleur et vérificateur général, le Comité entend les témoins; normalement le principal témoin est le secrétaire permanent (sous-ministre) du ministère dont les comptes sont examinés. Le Contrôleur et vérificateur général et le Trésorier aux comptes assistent aussi aux réunions. Même si le premier aide énormément le Comité à établir, avant que ne se tiennent les réunions officielles, le calendrier de ses tâches et à suggérer les orientations à adopter dans les questions à poser, le Contrôleur et vérificateur général et le Trésorier des comptes agissent, au cours des séances proprement dites, seulement à titre de témoins disponibles auxquels on peut avoir recours, le cas échéant. Ces deux fonctionnaires sont assis à la table, à l'extrémité opposée au président du Comité, et ni l'un ni l'autre ne participe à l'interrogatoire des témoins des ministères.

Même si plusieurs des différences que nous avons constatées dans les pratiques propres au Comité britannique des comptes publics et au Comité permanent des comptes publics du

Canada reflètent des traditions et des attitudes différentes, le Comité permanent pourrait raisonnablement étudier deux possibilités de changement. Premièrement, un représentant du Conseil du trésor pourrait être présent à titre de témoin permanent aux réunions du Comité. Il pourrait fournir, au besoin, des renseignements utiles ou, si ces renseignements ne sont pas disponibles sur-le-champ, il pourrait prendre rapidement des dispositions pour les obtenir. Deuxièmement, le Vérificateur général (ou ses représentants) devrait siéger loin du président. Cette disposition éviterait aux témoins qui comparaissent devant le Comité l'impression que ce dernier agit pour le compte du Vérificateur général et non pas en qualité de Comité d'enquête indépendant.

Dans les rapports présentés à la Chambre des communes, on retrouve d'autres différences entre les pratiques britanniques et canadiennes. Le rapport du Comité britannique est traité en détail dans les journaux et avec des précisions plus nombreuses que celles qui y figurent lors de la publication, plusieurs mois auparavant, du rapport du Contrôleur et vérificateur général. À la session suivante du Parlement, environ quatre mois après le dépôt du rapport du Comité, le Trésor, au nom de l'Administration, présente au Parlement une réponse officielle, sous la forme d'un compte rendu du Trésor. Un débat «d'information» d'une demi-journée a lieu à la Chambre des communes, environ un mois plus tard, complétant ainsi le cycle de l'obligation de rendre compte et de la vérification.

Dans une certaine mesure, la réponse qu'a faite le Conseil du trésor du Canada en 1974 aux questions soulevées dans le rapport du Vérificateur général ressemble à cette procédure; nous avons donc recommandé que cette pratique se poursuivre. Vu que la réponse sera présentée à un stade plus rapproché des discussions, elle sera d'autant plus utile au Comité permanent des comptes publics dans le choix des questions à étudier que le rapport du Vérificateur général renferme beaucoup plus de sujets que le Comité n'en peut examiner dans le laps de temps à sa disposition. À la Chambre des communes du Canada, il n'existe pas de débat «d'information», mais les députés peuvent à leur gré discuter des conclusions du Comité pendant plusieurs jours de la session.

### **L'obligation pour l'Administration de rendre compte**

Au moment où il amorce l'examen du rapport du Vérificateur général, il arrive parfois que l'on se demande si le Comité permanent des comptes publics devrait s'adresser, dans sa recherche des solutions aux problèmes soulevés, aux ministres ou aux fonctionnaires, au Conseil du trésor ou aux ministères eux-mêmes. Lorsque les dépenses et la gamme des préoccupations du gouvernement étaient moins importantes qu'elles ne le sont de nos jours, il était probablement possible pour un ministre de surveiller très étroitement le fonctionnement de son ministère. De nos jours, un ministre du Cabinet se retrouve avec un horaire fort chargé. Il doit être le porte-parole du Cabinet, le représentant de sa circonscription, un député actif au Parlement, l'instigateur des politiques de son ministère, un membre actif du Cabinet (à ce titre, il doit assister aux réunions du Cabinet et de certains de ses comités) et le porte-parole des intérêts de sa région ou autres intérêts spéciaux à l'échelle nationale.

Encore doit-il s'absenter souvent d'Ottawa pour s'acquitter de quelques-unes de ces responsabilités.

Si le ministre s'occupe réellement de toutes ces tâches, il ne lui reste guère de temps pour surveiller attentivement son ministère; mais le système gouvernemental au Canada veut qu'un ministre soit responsable de tous les aspects des activités de son ministère et soit prêt à en rendre compte aux Communes. Ainsi, le ministre se voit parfois dans l'obligation de répondre de problèmes administratifs sans importance qu'il ne connaît pas et dont il ne peut véritablement pas être tenu responsable.

En même temps, la responsabilité de la Fonction publique concernant l'efficacité administrative n'est pas très bien définie. Dans la mesure où la principale responsabilité d'une saine administration repose entre les mains du sous-ministre et que l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le ministre responsable puisse le surveiller étroitement à cet égard, comment le Parlement (et le public) peuvent-ils avoir l'assurance que l'on met tout en oeuvre pour favoriser l'efficacité et la bonne gestion?

En Grande-Bretagne, on a tenté de surmonter cette difficulté en nommant certains fonctionnaires supérieurs des ministères à titre d'*officiers comptables*. La notion d'officier comptable peut se résumer ainsi. Le Trésor nomme un officier comptable pour chaque crédit. Cet officier relève du Parlement et est responsable envers le Comité des comptes publics de la régularité ou de l'à-propos de toutes les dépenses faites sur le crédit qui lui a été attribué et de l'administration efficace et économique de l'organisme qu'il dirige. L'officier comptable est habituellement le secrétaire permanent (sous-ministre) d'un ministère et, à ce titre, il relève du ministre responsable du ministère.

La notion d'officier comptable permet de distinguer entre les comptes à rendre sur le plan de la politique d'ensemble (pour laquelle le ministre garde la responsabilité devant le Parlement) et les comptes à rendre concernant la qualité de l'administration (pour laquelle l'officier comptable, dans une certaine mesure par l'entremise du Trésor, est responsable devant le Comité des comptes publics). Cette notion fait partie d'un système reconnu de l'obligation de rendre compte sur le plan administratif, dans lequel le Contrôleur et vérificateur général joue aussi un rôle. L'existence de ce cadre permet au Contrôleur et vérificateur général de se tenir à l'écart des questions d'ordre politique.

Le Comité britannique des comptes publics appelle régulièrement les officiers comptables comme témoins en vue de leur fournir des explications sur les problèmes de gestion que mentionnent les rapports du Contrôleur et vérificateur général. Si le Comité publie un rapport déclarant qu'une impropriété a été commise ou qu'un cas de mauvaise gestion a été découvert, il s'attend à ce que l'officier comptable et les fonctionnaires du ministère apportent une solution au problème et, au cours de ses audiences l'année suivante, il s'attend qu'on lui assure que des mesures appropriées ont été prises. Si, cependant, ces fonctionnaires ne réussissent pas à en arriver à une solution, le ministre responsable fera inévitablement l'objet de pressions et, à son tour, il pourra s'en remettre à l'officier comptable. L'avantage

le plus marqué qui découle de cette notion réside dans le fait que l'on ne s'attend plus, - attente peu raisonnable et peu pratique, - que les ministres exercent un contrôle administratif constant sur leurs ministères. En même temps, cette notion permet une meilleure solution des problèmes, une fois qu'ils ont été identifiés.

Un aspect important de la notion d'officier comptable est qu'elle reconnaît l'impossibilité de séparer la responsabilité financière de la responsabilité administrative. Dans une note sur les responsabilités des officiers comptables, le Trésor déclarait:

...les responsabilités de l'officier comptable dans leur sens le plus large proviennent de la conception dont s'inspirent les procédures et l'organisation financière du gouvernement britannique, c'est-à-dire que l'on ne peut jamais accorder l'attention voulue aux examens financiers si les questions financières et administratives sont séparées des autres facteurs qui entrent en ligne de compte dans les décisions d'ordre politique.

Même si la notion d'officier comptable, telle qu'elle est appliquée en Grande-Bretagne, peut ne pas être le moyen idéal à adopter pour établir une responsabilité précise à l'égard des questions d'ordre administratif dans la Fonction publique du Canada, on peut la modifier ou l'améliorer en vue d'en faire une application de ce genre. En échange, on pourrait mettre au point une autre méthode pour atteindre ce but. L'une ou l'autre solution mènerait à une distinction plus nette entre les questions d'ordre politique et les questions d'ordre administratif. Cette distinction aiderait à remédier aux situations relevées dans le rapport du Vérificateur général en précisant où se trouve la responsabilité de prendre des mesures correctrices, compte tenu de la nature de la question et de la cause du problème. Nous proposons donc qu'une étude soit faite des moyens grâce auxquels pourrait être déterminé le centre de responsabilité chargé de rendre compte de la qualité de l'administration et de la gestion financière dans le gouvernement canadien.

## **Recommandation 25**

*Le gouvernement devrait étudier la possibilité de nommer un officier comptable pour chaque crédit. Cet officier comptable serait responsable de la comptabilité et de l'administration appropriées des dépenses faites à même le crédit en question.*

## **Personnel du Comité**

Même si le Vérificateur général prépare son rapport à l'intention de la Chambre des communes plutôt qu'à celle du Comité permanent des comptes publics, il existe, dans une certaine mesure, un lien naturel entre le Vérificateur général et le Comité. Des relations de collaboration comportent des avantages mutuels, pourvu que le Vérificateur général puisse en même temps préserver son indépendance dans les rapports qu'il fait aux Communes. L'un des facteurs qui nuit actuellement à l'efficacité du Comité est le manque de personnel chargé de le renseigner et de l'aider dans la rédaction de ses rapports. À l'heure actuelle, le Comité ne peut compter que sur un greffier et sur l'aide à temps partiel de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que sur les services habituels de traduction et de transcription.

Une solution à ce problème serait que le Vérificateur général prête les services de certains membres de son personnel au Comité pendant qu'il siège. Cette façon de procéder semble donner de bons résultats dans les cas où elle est mise en pratique aux États-Unis. Les employés en question seraient explicitement détachés du Bureau de la vérification pendant leur mise à la disposition du Comité et relèveraient du président du Comité. Cette collaboration, tout en protégeant l'indépendance du Vérificateur général, fournirait au Comité l'aide tant désirée dans un domaine d'activité gouvernementale qui se complique de plus en plus. En même temps, cette pratique devrait aider à la formation pratique des employés ainsi prêtés, et contribuer ainsi à rendre plus utiles les rapports ultérieurs du Vérificateur général.

#### **Recommandation 26**

*Le Vérificateur général devrait, à la demande du Comité permanent des comptes publics, lui prêter certains membres de son personnel pour l'aider à étudier son rapport et à traiter d'autres sujets qui pourraient lui être référés.*

Déjà le Vérificateur général a lui-même apporté son aide au Comité permanent des comptes publics dans la préparation de l'examen de son rapport annuel par le Comité. Ses conseils sur l'établissement des priorités comme première démarche en vue de cet examen, et son rôle d'assistance à la mise au courant du Comité au cours de ses réunions peuvent être très utiles. Toutefois, ce genre de collaboration devrait continuer de se faire à l'entière discrétion du Vérificateur général.

## RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le Comité des comptes publics a terminé son examen des Rapports annuels de 1972, 1973 et 1974 de l'Auditeur général. Voici le résumé des observations et recommandations que le Comité a faites à la Chambre des communes dans ses rapports à leur sujet.

### PREMIER RAPPORT À LA CHAMBRE, EN DATE DU 14 NOVEMBRE 1974

*Coûts de locaux.* Le Comité a remarqué que c'est le ministère des Travaux publics qui est responsable du coût de la location des locaux trop vastes ou inutilisés alors que si ces frais de location étaient imputés au ministère qui loue le local en question, les ministères seraient plus prudents dans leurs prévisions, plus modestes dans le choix des édifices et ils feraient un effort plus déterminé en vue d'éviter de dépenser de façon excessive les crédits budgétaires qui leur sont alloués.

Dans son troisième rapport daté du 25 juin 1975, le Comité a réitéré ce commentaire lors de l'étude de notre Rapport de 1974.

*Renouvellement de bail.* Le Comité a recommandé que le secrétaire du Conseil du trésor fasse distribuer la note de service suivante à tous les ministères en ce qui concerne la location à bail:

«Que les fonctionnaires (du ministère de la Défense nationale et du ministère des Transports) ont mis au point une clause de renouvellement stipulant que le bailleur, la Couronne, doit faire connaître au locataire le montant du loyer pour la période de renouvellement. Si par la suite la signature du contrat de renouvellement est retardée et que le locataire continue de payer une somme moindre que celle convenue, les paiements ne constitueraient qu'un acompte, et lorsque le nouveau taux de location serait établi, le locataire serait tenu de payer la différence entre ce qu'il a payé et ce qu'il devra désormais payer.»

*Comptes impayés reportés à l'année financière suivante.* Le Comité a exprimé une grande inquiétude au sujet du montant des comptes impayés reportés d'une année financière à la suivante. Le non-paiement de ces dettes dues dans une année fiscale quelconque exerce une pression indue sur l'affectation des crédits pour l'année nouvelle qui souvent ne suffisent à couvrir les dépenses arrivant en cours de paiement pendant la nouvelle année.

Le Comité a recommandé que le Conseil du trésor exerce un contrôle plus sévère. Les sous-ministres sont clairement chargés de suivre les directives du Conseil du Trésor.

*Affaiblissement du contrôle parlementaire.* Le Rapport de l'Auditeur général de 1972 faisait remarquer que dans plusieurs cas, la pratique allait à l'encontre des règlements établis par

la Loi sur l'administration financière. Les crédits accordés par le Parlement pour les dépenses faites durant l'année financière en cours n'ont pas été déboursés ni retournés au Fonds du revenu consolidé et les obligations de l'année financière en cours n'ont pas été payées et ont été reportées à l'année financière suivante.

Le Comité a donc recommandé comme moyen de contrôler ces fonds, que lors de la préparation du budget principal le Conseil du trésor y indique les sommes reportées des comptes non annulés, ce qui permettrait au Parlement de savoir combien d'argent il doit ajouter aux comptes déjà ouverts.

Le Comité s'est également dit inquiet que des fonds d'une valeur de \$217,787,000 au 31 mars 1972 et placés dans des comptes spéciaux étaient disponibles, sans les référer de nouveau au Parlement pour le paiement des services obtenus après le 31 mars 1972. Le Comité a exprimé l'avis que de telles pratiques affaiblissaient le contrôle du Parlement sur les dépenses, et il a recommandé d'y mettre un terme.

*Fonds renouvelables et avances de fonds de roulement.* Le Conseil du trésor a fait savoir au Comité que le Secrétariat a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'utilisation des fonds de roulement et des avances des capitaux d'exploitation, et que cette étude devrait être terminée à l'automne de 1974. Le Comité a fait remarquer que le bureau de l'Auditeur général et le Conseil du Trésor semblent avoir des opinions différentes à ce sujet, et a recommandé que les deux parties se consultent avant de compléter le rapport et de le déférer au Comité des comptes publics.

## DEUXIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE, EN DATE DU 6 MARS 1975

*Coût d'approvisionnement plus élevé au Canada.* L'État a officiellement pour principe de payer pour un produit canadien un supplément n'excédant pas plus de 10 p.100 le prix du produit étranger. Le Comité a été d'avis que si l'on ne peut se conformer à une politique gouvernementale (dans le cas présent, celle voulant qu'on n'excède pas plus de 10 p. 100 le prix du produit étranger), on devrait en fournir les raisons au bureau de l'Auditeur général.

*Clauses de pénalité pour retard dans des livraisons.* Le Comité a enquêté sur le fait qu'on n'a pas appliqué les clauses de pénalité suite aux retards dans des livraisons à l'occasion de contrats passés par le ministère des Approvisionnements et Services pour l'achat d'équipement à l'intention du ministère de la Défense.

Le Comité a recommandé qu'on étudie davantage les modifications à apporter à la pénalité dans les appels d'offre et les contrats.

*Acquisition de machines à écrire électriques.* Le Comité a été d'avis que le Conseil du trésor devrait adresser aux ministères une directive concernant le contrôle de leurs achats indiquant que des machines à écrire à caractères interchangeables ne peuvent être achetées que lorsque les ministères peuvent justifier leur emploi.

*Octroi de contrats de réparation et de vérification d'aéronefs sans appel à la concurrence.* Le Comité a recommandé fortement que les règlements relatifs aux contrats du Gouvernement soient respectés et que, si l'on décide dans certaines circonstances qu'un appel d'offres ne servirait pas les meilleurs intérêts du public, l'on examine alors de très près les circonstances du cas particulier de l'affaire, de façon à connaître à quel moment il sera possible de faire un appel d'offres pour ce contrat.

*Contrôle insuffisant du programme de productivité de l'industrie de la défense.* Les accords prévoyant que la Couronne contribuerait à certains projets aux conditions approuvées par le Conseil du trésor, peuvent contenir une clause type de remboursement en vertu de laquelle, en certaines circonstances, le Couronne peut récupérer ses contributions à même les profits réalisés par l'entrepreneur suite à la nouvelle production engendrée par le projet subventionné. Le Comité a recommandé fortement qu'à l'avenir ces clauses figurent dans de tels contrats.

*Impossibilité de vérifier les frais partagés en vertu de contrats d'assurance.* Le Comité a exprimé l'opinion que le ministère des Approvisionnements et Services ou tout autre service ne devrait jamais payer de montant d'argent à une firme ou à un individu à moins d'avoir sous la main les dossiers concernant la transaction.

*Imposition de l'amortissement récupéré lors de la vente de navires.* Le Comité a recommandé que le Ministre de l'Industrie et du Commerce présente un rapport aussitôt que possible sur le fonctionnement du programme en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, et son efficacité.

*Mise au point d'avions ADAC.* Le Comité a recommandé que dans le cas des programmes subventionnés par la Couronne, on tente d'apporter des précisions aux programmes de ce genre et on groupe les sommes accordées au programme dans les prévisions d'un seul ministère afin de pouvoir identifier plus aisément les prévisions et les dépenses pour l'ensemble du programme.

*Programme d'initiatives locales.* Le Comité a recommandé que si de tels programmes doivent se poursuivre le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration devra exercer une surveillance plus poussée et plus complète.

*Programme Perspectives Jeunesse.* Le Comité a recommandé que l'évaluation des projets soit plus complète et exhaustive.

*Réduction du dépassement du coût contractuel par l'utilisation irrégulière de revenus.* Le Comité a recommandé que le Parlement étudie la nécessité de modifier la Loi concernant la

Corporation commerciale canadienne afin de l'harmoniser avec l'interprétation de l'Auditeur général en ce qui concerne le transfert par la Corporation de ses revenus divers au Fonds du revenu consolidé.

*Retenue irrégulière de fonds publics.* Le Comité a affirmé qu'il souscrit fortement au principe du contrôle parlementaire sur les dépenses publiques et à la pratique selon laquelle tous les fonds reçus doivent être directement versés dans le Fonds du revenu consolidé, et en conséquence recommande qu'on étudie les modifications à apporter à la Loi de l'administration financière.

*Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne.* Le Comité a demandé à l'Auditeur général de garder cette question à jour dans ses Rapports à venir.

*Absence de disposition dans la Loi sur la taxe d'accise pour annuler la licence d'un marchand en gros quand la nature de l'entreprise change.* Le Comité a recommandé que l'on songe à modifier la Loi afin de permettre l'annulation d'une licence de marchand en gros quand les conditions nécessaires à l'octroi de la licence ne sont pas réunies.

*Manoeuvres de la part de sociétés visant à éviter le paiement de l'impôt sur le revenu.* Le Comité a recommandé que le Parlement étudie la nécessité de légiférer et de conclure des accords avec d'autres pays afin d'éliminer l'échappatoire par laquelle les sociétés se soustraient à l'impôt en transférant leur actif à l'extérieur du Canada.

*Pénalités insuffisantes en cas de retard à payer l'impôt sur le revenu.* Le Comité a recommandé un taux de pénalité plus conforme aux taux d'intérêt actuels.

*Impôt sur le revenu dû par les non-résidents.* Le Comité a recommandé qu'on étudie les amendements à apporter aux dispositions sur le caractère confidentiel de la Loi de l'impôt afin d'exiger la publication des noms de tous les contribuables dont les comptes sont annulés.

*Salaires d'internes retenus abusivement par les médecins des Forces canadiennes.* Le Comité a suggéré que puisque dans certaines provinces les salaires versés à des internes sont plus élevés que les salaires de service versés aux internes des Forces canadiennes en poste dans des hôpitaux civils, il semblerait raisonnable que cette différence de salaire soit versée à la Couronne.

*Non-recouvrement du total des frais de formation de pilotes.* Le Comité a recommandé que le ministère de la Défense nationale, lors de négociations concernant la formation de pilotes des pays étrangers, puisse se fonder sur des prévisions justes et précises sur le coût réel per capita pour chaque participant aux programmes de formation de pilotes.

*Contrôle insuffisant des avances versées en vertu de contrats.* Le Comité a reçu du ministère de la Défense nationale l'assurance que la mise à jour de la comptabilité progressait et qu'il y avait un contrôle des avances et un système de classement plus efficaces.

*Contrôle insuffisant des fournitures.* Le Comité a recommandé que tous les ministères consultent le bureau de l'Auditeur général à l'avance pour apporter des modifications à leur système afin d'assurer que des vérifications à rebours acceptables et un contrôle interne suffisant y soient incorporés.

*Services spéciaux fournis par le ministère de la Défense nationale.* Le Comité a recommandé que lorsque des services de nature spéciale doivent être fournis à d'autres ministères et organismes civils par les forces armées, que les coûts en soient imputés à ceux qui en font la demande.

### TROISIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE, EN DATE DU 26 JUIN 1975

*Administrations de pilotage.* L'Auditeur général a signalé que les Administrations de pilotage n'ont pas remis à temps leur rapport de gestion au ministre compétent, qu'ils n'ont pas fait approuver leurs budgets d'investissements par le gouverneur en conseil et que leurs formalités d'approvisionnement et de conclusion de marchés présentent des lacunes graves.

Le Comité s'est dit d'avis qu'une période de trois mois après la fin de l'année financière serait suffisante pour présenter des rapports au titulaire d'un ministère et propose qu'on étudie l'opportunité d'apporter les modifications nécessaires à la loi.

Le Comité a recommandé que tous les membres des administrations, des commissions, des sociétés d'État et des organismes établis au sein des ministères du gouvernement du Canada prennent connaissance du Livre vert du gouvernement sur les conflits d'intérêts et en particulier du chapitre relatif aux agents de la Couronne.

Le Comité a aussi proposé que les lignes directrices déposées à la Chambre par le Premier ministre le 18 décembre 1973 (C.P. 1973-4065 du 18 décembre 1973 — elles figurent en annexe comme Appendice «A» aux débats de la Chambre des communes et s'intitulent «LIGNES DIRECTRICES AUXQUELLES LES FONCTIONNAIRES DOIVENT SE CONFORMER EN CAS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS»), figurent dans les manuels et la codification des règlements de tous ces organismes.

*Augmentation des coûts en raison des retards apportés à l'acceptation des offres.* Le Comité a recommandé que lorsqu'un ministère fixe une période de validité pour une soumission, il assure que la période fixée sera respectée ou prévoit le moyen de la prolonger.

*Imputation non conforme à un crédit de 1973-1974.* Le Comité a recommandé que tous les ministères se conforment rigoureusement aux règles contenues dans le «Guide d'administration financière pour les ministères et organismes du gouvernement du Canada», publié par le Conseil du trésor, qui doivent servir de base au contrôle parlementaire sur les dépenses publiques.

*Faiblesses des contrôles financiers de la Caisse des réclamations suite à la pollution maritime.* Le Comité s'est inquiété du manque de rigueur des méthodes de gestion et de contrôle financiers de la Caisse, lacunes que l'Auditeur général avait constatées.

Le Comité a recommandé l'adoption de mesures immédiates destinées à remédier aux lacunes signalées par l'Auditeur général.

Le Comité a recommandé également que le gouvernement étudie la possibilité de fixer à la Caisse une limite au-delà de laquelle on rajusterait ou suspendrait la perception des droits.

*Recouvrement des dépenses d'investissement portées au crédit des opérations.* Le Comité s'est inquiété de ce que les recettes provenant d'un investissement soient incluses dans les recettes tirées des opérations. Toute initiative visant à distinguer clairement les recettes d'investissement des revenus sera pleinement appuyée par lui.

Le Comité a pris note que le Secrétaire du Conseil du trésor affirme dans sa lettre au président du Comité que des mesures sont prises pour garantir l'uniformité dans la comptabilité des recettes et que la question du crédit des recettes tirées des dépenses d'immobilisation est étudiée dans l'étude des comptes.

*Musées nationaux du Canada.* Le Comité a recommandé que les fonctionnaires des Musées nationaux continuent de recourir aux services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services pour éliminer les faiblesses dans leur procédure administrative, et leur contrôle financier.

Le Comité a aussi recommandé que les dirigeants des Musées nationaux déploient tous leurs efforts pour obtenir que leurs comptes soient apurés suivant des règles administratives et financières solidement établies et il a proposé que l'Auditeur général fasse une déclaration sur l'état de la question, dans son prochain Rapport.

*Perte anormale relativement à un contrat de société.* Le Comité a recommandé l'adoption, par la Société Radio-Canada, d'une politique financière beaucoup plus rigoureuse et a recommandé également que la Société ne prenne plus d'engagement unilatéral sans rechercher une solution de rechange acceptable.

*Conclusion.* Au cours de son étude des Rapports de l'Auditeur général, le Comité a examiné les problèmes financiers de sociétés de la Couronne, d'administration et de programmes dont les dépenses d'exploitation et les fonds sont puisés à même les crédits du budget du gouvernement.

La mention de ces organismes dans le Rapport de l'Auditeur général, résulte de la faiblesse des contrôles financiers et administratifs et d'une certaine inconscience du fait que les fonds qui leur sont confiés proviennent du Trésor public du Canada et qu'il importe au plus haut point d'en rendre compte d'une manière rigoureuse.

Le Comité a recommandé que tous ces organismes du gouvernement soient désormais soumis à des procédures administratives plus strictes et à des contrôles financiers plus sévères.

## RAPPORT SUR LA RÉORGANISATION PROPOSÉE

le 28 juin 1975  
Ottawa, Canada

l'Auditeur général du Canada  
M. James J. Macdonell, F.C.A.  
151, rue Sparks  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

Monsieur Macdonell,

En notre qualité de comptables professionnels ayant de l'expérience dans la vérification et la comptabilité gouvernementales, plus particulièrement en ce qui concerne l'activité de votre Bureau, vous nous avez demandé de vous fournir notre opinion et nos observations sur le bien-fondé du projet de réorganisation de la haute direction de votre Bureau.

À notre avis, la réorganisation proposée reflète une conception organisationnelle qui convient au Bureau de l'Auditeur général et elle semble accorder l'importance voulue à vos besoins actuels en cadres supérieurs.

Cet avis se fonde, dans une large mesure, sur les connaissances de première main que nous avons de vos responsabilités et de vos objectifs, de même que des travaux de votre Bureau, connaissances que nous avons acquises au cours de l'année dernière. Nous nous sommes également appuyés sur les renseignements confidentiels que vos propres sources nous ont transmis sur l'organisation des principaux cabinets canadiens d'experts-comptables; nous avons également examiné certains documents de base et les profils des postes envisagés, que vous nous avez fournis.

Le mémoire ci-joint renferme le détail de nos observations et commentaires.

Veuillez agréer, Monsieur l'Auditeur général, l'assurance de notre haute considération.

Coopers & Lybrand  
Comptables agréés

**BUREAU DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL DU CANADA**  
**MÉMOIRE**  
**SUR LES CHANGEMENTS D'ORGANISATION PROPOSÉS**

La matière du présent mémoire se répartit sous les rubriques suivantes:

	Paragraphes
HISTORIQUE .....	1 - 6
DÉLÉGATION DE POUVOIRS AUX CADRES SUPÉRIEURS .....	7 - 10
BIEN-FONDÉ DE L'ADOPTION D'UNE ORGANISATION HORIZONTALE .....	11 - 19
ÉVOLUTION DES NORMES DE VÉRIFICATION .....	20 - 23
IMPERFECTIONS DE L'ORGANISATION ACTUELLE .....	24 - 28
ORGANISATION PROPOSÉE .....	29 - 36

**HISTORIQUE**

1. Sous la rubrique «Freins et contrepoids», le Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement déclare:

«Il importe de reconnaître les dangers du favoritisme politique lors du recrutement des fonctionnaires ainsi que de l'irresponsabilité dans l'affectation des fonds. Il faut aussi prévoir les sauvegardes nécessaires. Il importe enfin de rechercher les remèdes dans un climat qui favorise la bonne gestion au lieu de l'étouffer.»

2. Le Rapport mentionne deux agents de protection essentiels; la Commission du Service civil (aujourd'hui la Commission de la Fonction publique) et l'Auditeur général. Voici ce que dit le Rapport à propos de ce dernier:

«L'autre sauvegarde extérieure est assurée par l'auditeur général à qui il incombe de juger de l'efficacité des systèmes de comptabilité du gouvernement, de ses méthodes et procédures de contrôle et de vérification interne ainsi que des autres techniques de la gestion financière, et à qui il incombe de voir à ce que les fonds publics soient à l'abri des abus et des irrégularités. Cette fonction, et l'obligation qu'il a de révéler au Parlement et au public la moindre trace d'illégalité, d'irresponsabilité ou de malhonnêteté dans la manipulation des fonds seront de puissants moyens de dissuasion.»

3. L'actuel Auditeur général du Canada a pour objectif premier d'accroître l'efficacité de son rôle selon l'esprit du Rapport de la Commission royale d'enquête et du mandat que la loi lui confie. Voici ses objectifs secondaires particuliers:

- a) accroître son efficacité en tant qu'agent du Parlement en faisant rapport à celui-ci, de manière à faciliter au dit Parlement et à ses comités l'examen prompt et attentif de ses observations. De sérieux efforts sont déployés en vue d'assurer:
  - que les rapports revêtent un authentique caractère d'actualité;
  - que les problèmes sont exposés de manière à permettre au Parlement de voir clairement les dispositions qu'il doit prendre, s'il y a lieu, et de juger de l'à-propos des mesures de correction prises par la haute direction;
  - que les rapports, sans être trop longs ni trop détaillés, fournissent toute l'information qui en permettra une étude efficace;
  - que l'Auditeur général surveille la correction des lacunes observées, mais qu'il n'en fasse rapport de nouveau au Parlement qu'à titre exceptionnel;
- b) favoriser la bonne qualité de la gestion et du contrôle financiers des services de l'État, en déployant un effort majeur pour déterminer et évaluer l'ampleur des imperfections dans l'ensemble des systèmes financiers des services fédéraux et en attirant l'attention de la haute direction et du Parlement sur ces imperfections. (L'Auditeur général fait également des recommandations à la haute direction en ce qui touche les mesures de correction adéquates à prendre);
- c) exercer au Canada, un rôle de leadership dans l'établissement et l'application de normes élevées en matière de pratiques comptables et de vérification des comptes de l'État;
- d) utiliser plus efficacement le personnel dont dispose le Bureau de l'Auditeur général, en améliorant la planification, la direction et le perfectionnement professionnel et en adoptant des modes de vérification modernes comme ceux qu'utilisent les grandes sociétés de comptables agréés du secteur privé.

4. Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel que l'expérience et le jugement de comptables professionnels de grande compétence soient mis à contribution pour ce qui est des problèmes de gestion et de contrôle financiers, de comptabilité et de vérification auxquels l'Auditeur général fait face. Le Bureau de celui-ci devrait être structuré de manière à attirer et à perfectionner des professionnels de cette envergure et à faire en sorte que tout son personnel donne un rendement maximum.

5. Le succès que connaîtra l'Auditeur général dans l'accomplissement de son mandat demeurera fonction de la compétence et du jugement des hommes de profession qui sont à son service. La Loi sur l'administration financière et les recommandations du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada (le Comité Wilson) comptent sur une grande compétence professionnelle de la part de l'Auditeur général et de son personnel. Dans son Rapport, le Comité Wilson dit notamment:

«Le caractère professionnel de tout organisme se distingue par de nombreuses caractéristiques. Avant tout, il implique une indépendance d'esprit et de situation; en somme, il n'est redevable envers qui que ce soit. Il comporte la capacité d'envisager d'autres points de vue et

de reconnaître leurs éléments positifs; il inspire un sens du détachement et une adhésion ferme aux normes élevées qui touchent à la fois la conduite individuelle et le contenu du travail. L'adhésion à ces normes assure à ceux qui transigent avec un professionnel de l'uniformité de sa conduite et de ses rapports. Ses clients peuvent aussi être assurés qu'il est parfaitement familier avec les principes ou autres connaissances qui sont à la base de la discipline particulière dans laquelle il a été formé, que ce soit le droit, la médecine, le génie ou la comptabilité. C'est ainsi que l'on a affirmé que «...les éléments fondamentaux du professionnalisme sont la compétence, l'objectivité, l'intégrité et le dévouement à l'intérêt des clients...» tandis que les autres critères du statut professionnel sont «... l'existence de normes et d'un ensemble sous-jacent de connaissances, le nombre d'années de scolarité exigées et le fait que les services sont d'une valeur et d'une complexité plus qu'ordinaires». Le professionnalisme ainsi compris est une caractéristique indispensable à la vérification efficace, et doit imprégner toutes les relations qu'entretient le Bureau de la vérification.»

6. L'organisation des grandes sociétés de comptables du secteur privé présente une analogie utile avec les structures qu'il faudrait donner au Bureau de l'Auditeur général pour le rendre le plus efficace possible. Les différences de responsabilités que lui confère la loi perdent toute importance au regard de la similitude des objectifs qui existent dans la pratique.

### **DÉLÉGATION DE POUVOIRS AUX CADRES SUPÉRIEURS**

7. Les responsabilités professionnelles de l'Auditeur général sont énormes. Elles comprennent la vérification des comptes de quelque 110 ministères, organismes, sociétés de la Couronne et autres rouages du gouvernement fédéral qui, à l'heure actuelle, dépensent plus de \$40 milliards par année, de même que ceux de deux gouvernements territoriaux, des Nations unies et de deux autres organisations internationales. L'Auditeur général assume des fonctions importantes et absorbantes en ce qui regarde les délibérations du Comité des comptes publics. Il doit aussi s'occuper de l'étude et de l'analyse de faits spéciaux et de propositions financières à l'égard desquels le gouvernement (par exemple, pour l'Étude des Comptes du Canada) ou les ministères (comme dans le cas du Programme d'indemnisation des importations de pétrole), lui demandent son avis ou ses commentaires. Le taux historique de croissance des dépenses du gouvernement et de ses champs d'activité, le besoin croissant de vérifications et d'enquêtes spéciales, de même que les recommandations du Comité Wilson, indiquent que l'ampleur des attributions de l'Auditeur général va continuer de s'accroître.

8. Pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités d'ordre professionnel, l'Auditeur général n'a d'autre choix que de déléguer une bonne partie de ses tâches à ses agents supérieurs. Ces agents doivent posséder un niveau de compétence professionnelle qui permettra à l'Auditeur général d'apposer sa signature aux documents qu'ils préparent, en toute confiance en leur qualification et en leur jugement, tout en sachant qu'il devra répondre personnellement de leurs actes ou de leurs négligences. Par ailleurs, il ne faut pas que ces agents supérieurs soient surchargés de responsabilités au point d'être incapables de consacrer tout le soin et le jugement voulus à chacune de leurs tâches.

9. Dans les grandes sociétés de comptables agréés, chaque associé est conjointement et solidairement responsable des actes de tous ses autres associés, et tous les jugements

professionnels y sont souscrits au nom du groupe sans mention de l'associé ou des associés responsables. Dans la pratique, les cadres supérieurs du Bureau de l'Auditeur général devraient avoir des responsabilités très semblables à celles des associés des grands cabinets de comptables agréés. Cette structure hiérarchique est forcément subordonnée au fait que seul l'Auditeur général a la responsabilité et l'autorité juridiques de rendre des avis professionnels. Toutefois, chaque cadre supérieur doit faire preuve du souci et du jugement professionnels qu'on est en droit d'attendre d'un associé, avant qu'une opinion soit présentée à la signature de l'Auditeur général.

**10. Le Comité Wilson a recommandé ce qui suit:**

«Sauf dans le cas des rapports qu'il présente à la Chambre des communes et des opinions qu'il émet sur les états financiers du Canada, le Vérificateur général devrait être autorisé à désigner un cadre supérieur de son personnel à signer en son nom tout rapport ou opinion qu'il est tenu de présenter ou de formuler. Ce haut fonctionnaire devrait indiquer, sous sa signature, le poste qu'il occupe dans le Bureau et mentionner qu'il agit au nom du Vérificateur général.»

**BIEN-FONDÉ DE L'ADOPTION D'UNE ORGANISATION HORIZONTALE**

**11.** Toutes les grandes sociétés nationales de comptables agréés ont adopté une structure dite horizontale, par opposition à la structure dite verticale ou hiérarchique. À titre d'indication, dans les huit plus grands cabinets canadiens de comptables, le rapport moyen entre le personnel professionnel et les associés est d'environ 8 pour 1, le moins élevé étant de 6 pour 1 et le plus élevé, de 15 pour 1. La composition de la clientèle de certains cabinets et les aspects économiques de la profession sont des facteurs importants qui influent sur ces rapports et qui en expliquent probablement la diversité.

**12.** Voici quelques raisons qui militent en faveur de la structure horizontale et que reflètent ces rapports peu élevés, entre les associés et le personnel professionnel:

- a) une vérification efficace exige une surveillance étroite des subordonnés. C'est là une des normes de vérification généralement reconnues par l'«American Institute of Certified Public Accountants» et par l'Institut canadien des comptables agréés, selon lequel:  
«Le travail doit être organisé et exécuté avec soin. Le personnel que l'on emploie doit être convenablement encadré».
- b) de sérieuses difficultés se présenteront lorsqu'il s'agira de cerner les problèmes, d'y apporter une solution définitive et d'exercer un contrôle qualitatif, si l'on applique une structure hiérarchique à une organisation professionnelle où il se fait très peu de travail répétitif, mais où les activités exigent de l'initiative et du jugement à tous les niveaux de responsabilité;
- c) les clients des vérificateurs s'attendent, en général, à recevoir beaucoup d'attention personnelle de la part d'un associé qui possède à la fois l'autorité et le jugement voulus pour prendre des décisions au nom de son cabinet, dans des domaines tels que les normes de divulgation de renseignements financiers et les normes de contrôle

interne, et qui est en mesure de présenter aux actionnaires, aux administrateurs ou à la direction d'une entreprise cliente des recommandations visant à améliorer la gestion et le contrôle financiers. Les cadres financiers supérieurs du client comptent que les associés du cabinet d'experts-comptables avec qui ils traitent peuvent en tout temps les faire bénéficier de connaissances et de compétence professionnelles particulières.

13. Les cabinets d'experts-comptables ont également des associés spécialisés, à qui il incombe d'assurer l'application des normes professionnelles les plus élevées, par exemple, en ce qui touche le perfectionnement, l'exercice de la profession, la vérification par ordinateur, la fiscalité, la législation sur les valeurs, l'évaluation d'entreprises et les faillites commerciales. Dans bien des cas, les associés spécialisés n'ont pas ou presque pas de personnel professionnel de soutien permanent; ou bien ils travaillent seuls, ou bien ils demandent, s'il y a lieu, l'aide du personnel de la vérification. Souvent les associés spécialisés jouent un rôle consultatif auprès de leurs associés de la vérification, mais, d'ordinaire, ils font partie intégrale de la direction de leur cabinet et, en leur qualité propre, ils sont pleinement responsables des normes professionnelles que le cabinet applique dans leurs spécialités particulières.

14. Les associés qui s'occupent de la vérification jouent un rôle beaucoup plus grand que les associés spécialisés quant à la direction du personnel professionnel et aux relations avec les clients; en général, ils font preuve de grandes qualités d'administrateurs. En outre, ces associés doivent connaître à fond les principes et les normes de comptabilité et de vérification généralement reconnus, l'état des finances de chacun de leurs clients et les conditions propres aux industries pour lesquelles ils travaillent. C'est pourquoi, souvent, les associés en vérification connaissent particulièrement bien certaines industries telles que les assurances, la radio-diffusion, les mines, la mise en marché ou divers genres d'établissements ou d'organismes sans but lucratif, comme les hôpitaux et les municipalités.

15. D'habitude, les grands cabinets d'experts-comptables ont des systèmes de contrôle de la qualité bien établis, visant le travail des associés, afin d'être sûrs que les connaissances spécialisées disponibles sont pleinement mises à profit et que des normes professionnelles uniformes s'appliquent dans tout le groupe. Dans ce contexte, l'organisation horizontale au niveau des associés facilite les communications et le contrôle de la qualité; chaque associé peut ainsi demander conseil à n'importe lequel de ses collègues qui serait particulièrement au courant d'un certain problème ou des aspects d'une certaine industrie, sans mettre en branle la filière hiérarchique des responsabilités et des communications.

16. La forme d'organisation horizontale s'applique également bien au Bureau de l'Auditeur général.

17. Dans la pratique, les cadres supérieurs chargés de responsabilités en matière de vérification doivent posséder les connaissances professionnelles voulues pour épauler

l'Auditeur général dans l'exercice de toutes ses fonctions. Il faut également des cadres supérieurs dans certains secteurs spécialisés, entre autres, celui des normes professionnelles de vérification et de comptabilité, du perfectionnement professionnel et de la vérification par ordinateur. Pour que ces spécialistes contribuent pleinement à l'efficacité du Bureau, ils doivent partager entièrement les responsabilités et les pouvoirs en ce qui regarde les normes de vérification et la formulation d'avis professionnels.

**18.** Une organisation horizontale permettrait également à l'Auditeur général d'obtenir le genre de complément d'effectif professionnel qu'il faut au Bureau pour bien fonctionner. Un bon vérificateur doit posséder les qualités professionnelles indiquées au paragraphe 5, et il est reconnu qu'un diplôme universitaire constitue la norme minimale d'admission des candidats, à titre de stagiaires en comptabilité, par tous les instituts provinciaux de comptables agréés du Canada. Les personnes possédant ces titres et qualités ne rechercheront pas à obtenir les postes inférieurs d'une hiérarchie où elles auraient rarement à traiter avec les dirigeants et ceux qui participent à la prise de décision, ou bien elles ne s'en contenteraient pas, ou ne seraient pas employées efficacement. Le perfectionnement d'un personnel professionnel bien qualifié ne peut résulter que d'une bonne direction et d'une bonne surveillance, d'un plan de carrière ou de chances d'avancement bien établis et d'occasions toujours plus nombreuses d'assumer de nouvelles responsabilités et de relever de nouveaux défis. C'est dans le cas d'une structure horizontale qu'il y a le plus de chances que de telles circonstances se produisent; le rapport peu élevé, entre les associés et le personnel, qui existe dans les grands cabinets d'experts-comptables le montre bien.

**19.** Il y a aussi une analogie utile qui se dégage de l'étude des principes de dotation et de placement du personnel qu'appliquent les grands cabinets d'experts-comptables. En matière de dotation, ils s'attendent, en général, à un taux rapide d'avancement du personnel et ils encouragent ceux qui ne progressent pas à envisager de faire carrière en dehors de la comptabilité publique. Ces cabinets font souvent des efforts considérables pour placer chez leurs clients ceux de leurs employés qui ont fait preuve d'aptitudes plus caractéristiques de gestionnaires hiérarchiques ou d'agents financiers d'entreprises que de comptables professionnels travaillant en clientèle privée. Cette promotion et ce placement constants de diplômés créent l'atmosphère stimulante et les occasions de carrière essentielles au dynamisme, à la dotation en personnel et au succès économique des sociétés d'experts-comptables. C'est aussi là une source importante d'agents financiers expérimentés pour le monde des affaires. Le Bureau de l'Auditeur général a, semble-t-il, des possibilités illimitées de susciter pareille tendance au sein des services de l'État, à la condition d'avoir une structure organique appropriée et un excellent programme de perfectionnement professionnel.

## **ÉVOLUTION DES NORMES DE VÉRIFICATION**

**20.** Ces quelque vingt dernières années, il s'est produit, dans la plupart des pays, une évolution marquée des normes et techniques de vérification généralement reconnues. La méthode traditionnelle de vérification comportait l'examen laborieux d'un nombre

considérable de comptes et des transactions s'y rapportant, aux fins d'en certifier l'exactitude, la légalité et la pertinence. Pour accroître l'efficacité du travail de vérification, surtout lors de la vérification d'une entité de grande envergure, une conception fondée sur la vérification des systèmes s'est développée, laquelle est aujourd'hui généralement acceptée par les principaux groupes de vérificateurs professionnels à travers le monde.

**21.** La vérification fondée sur l'existence de systèmes nécessite l'examen et la mise à l'épreuve de la fiabilité des contrôles en vue de déterminer si les systèmes sont effectivement capables de fournir des données complètes, exactes et autorisées, ou s'ils comportent des faiblesses évidentes au point d'imposer une vérification des transactions. L'évaluation d'un système exige un degré plus élevé de surveillance et de jugement professionnels que celui qu'on exige d'ordinaire d'une vérification des transactions, mais elle est généralement beaucoup plus efficace, surtout au sein d'un grand organisme. L'approche fondée sur l'existence de systèmes convient à toute organisation suffisamment importante pour qu'on y établisse une répartition appropriée des tâches. Le système de contrôle comporte divers éléments tels que le mode de répartition des responsabilités financières, la façon de rassembler et de présenter l'information financière, les contrôles matériels des éléments d'actif, ainsi que les procédés de contrôle et d'équilibre incorporés au traitement des transactions, aux registres comptables et aux rapports financiers qui en garantissent la fiabilité.

**22.** La profession de vérificateur ne cesse de mettre au point de nouvelles techniques pour améliorer l'art des révisions de systèmes et l'efficacité du travail des comptables professionnels. Les grands cabinets d'experts-comptables ont parfaitement mis au point des méthodes qui font appel à l'emploi de questionnaires sur le contrôle interne, des graphiques d'acheminement et à l'examen programmé des registres et transactions comptables fondé sur des critères statistiques ou autres.

**23.** Le Bureau de l'Auditeur général a effectué des vérifications au niveau des transactions sans se préoccuper assez de savoir si les systèmes de contrôle de ces transactions étaient suffisamment au point. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers, ainsi que l'activité de la direction des normes professionnelles et du perfectionnement, ont constitué des instruments majeurs d'examen des systèmes de contrôle financier. L'adoption d'une approche systémique exhaustive et intégrée de la vérification des systèmes dans tout le Bureau exigera un vaste et sérieux programme de recyclage et une intervention importante de la haute direction.

## **IMPERFECTIONS DE L'ORGANISATION ACTUELLE**

**24.** Actuellement, les postes que comporte la haute direction sont ceux de l'Auditeur général, du Sous-auditeur général et des directeurs généraux chargés de ce qui suit:

- Vérification des ministères
- Vérification des sociétés de la Couronne et d'organismes internationaux

- Vérifications spéciales et enquêtes
- Normes professionnelles et perfectionnement

**25.** Il est évident que la structure actuelle de l'organisation au niveau des cadres supérieurs du Bureau ne tient pas suffisamment compte de l'ampleur des responsabilités réelles que ces hauts fonctionnaires sont censés assumer. Ces derniers dix-huit mois, les hauts fonctionnaires en question ont fourni, estime-t-on, une moyenne d'environ 1,200 heures supplémentaires, soit quelque 15 heures par semaine. Dans ces circonstances, ils ont été incapables de s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles de manière à assurer l'application de normes qualitatives élevées, de bons services aux clients et la gestion efficace des ressources. Qui plus est, ce sont d'autres employés qui ont été appelés à s'acquitter de fonctions importantes qui relevaient directement de ces cadres supérieurs. Par exemple:

- L'Auditeur général, depuis sa nomination, s'est efforcé vainement jusqu'ici de trouver le temps nécessaire pour rencontrer chaque sous-ministre.
- Le Sous-auditeur général s'est fait aider par un associé supérieur d'un grand cabinet d'experts-comptables dans l'exercice de certaines de ses responsabilités touchant les activités du Bureau, ainsi que dans la préparation et la mise au point du Rapport annuel de l'Auditeur général devant être présenté à la Chambre des communes.
- Le Directeur général des services de vérification des sociétés de la Couronne et de ceux d'organismes internationaux, a bénéficié d'une aide considérable de l'ancien Auditeur général adjoint à la retraite, M. George Long, pour ce qui est de ses attributions à l'égard des organismes internationaux.
- Les Directeurs généraux de la vérification des ministères, des sociétés de la Couronne et d'organismes internationaux ont dû diriger conjointement plus de 250 comptables professionnels assignés à plus de 100 travaux différents. Il leur a fallu également consacrer beaucoup de temps aux séances des délibérations du Comité des comptes publics. Dans ces circonstances, il leur est impossible de s'occuper autant qu'il conviendrait de l'application des normes professionnelles du Bureau. Ils ne sont pas en mesure de se familiariser parfaitement avec l'aspect financier des organismes qu'ils vérifient ou avec le rendement de leur personnel de vérificateurs, de sorte que, dans bien des cas, ils sont forcés de jouer un rôle consultatif, tandis qu'ils devraient assumer directement la responsabilité en la matière.
- Le Directeur général des Vérifications spéciales et enquêtes a dû consacrer une bonne partie de ses efforts au Programme d'indemnités visant les importations de pétrole et, à cette fin, il a bénéficié d'une aide considérable de la part d'une société nationale d'experts-comptables. Il a été incapable de jouer son plein rôle dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, qui a été dirigée et effectuée par 18 associés de cabinets d'experts-comptables du secteur privé.

- Le Directeur général des normes professionnelles et du perfectionnement a dû concentrer son attention sur le perfectionnement du personnel du Bureau. Des efforts considérables ont été consacrés à la mise au point des normes professionnelles, y compris l'élaboration de méthodes modernes de vérification pour le Bureau et de systèmes de vérification par ordinateur; toutefois, ces efforts exigent une action directoriale accrue, si l'on veut qu'ils soient vraiment fructueux.

26. De même, les cadres supérieurs n'ont pas pu consacrer assez de temps à l'application des recommandations du Comité Wilson, à l'examen des recommandations du groupe chargé de l'Étude des comptes publics, à l'étude des moyens de mise en oeuvre de nouvelles normes de vérification, à la réalisation d'évaluations valables du rendement du personnel, ni à la participation à d'autres tâches professionnelles importantes liées à leurs attributions.

27. Dans le cadre des structures actuelles et antérieures, il est évident que la haute gestion a été impuissante à fournir au personnel le leadership voulu et les possibilités de perfectionnement souhaitables dans une organisation de caractère professionnel. Certains employés ont été affectés à des bureaux extérieurs isolés pour de longues périodes (parfois des années) et semblent avoir travaillé sans une direction, une surveillance et un encouragement suffisant, ni même sans un sentiment de satisfaction du travail accompli. Il se peut qu'ils n'aient pas eu d'honnêtes chances d'améliorer leurs aptitudes personnelles et professionnelles; la haute direction devra donc s'efforcer sérieusement de tirer le meilleur parti possible de leurs autres talents virtuels et d'utiliser tout le potentiel des nouveaux employés.

28. Bon nombre des responsabilités actuellement confiées à chaque cadre supérieur revêtent une importance primordiale pour le Bureau, l'État et le Parlement, et un fonctionnaire supérieur compétent devrait y consacrer toute son attention et tout son temps. Par exemple, tout indique qu'il existe un besoin urgent de confirmer ou de réaffirmer les principes de comptabilité généralement reconnus dans les services de l'État, pour s'assurer que les systèmes électroniques fédéraux font l'objet de contrôles suffisants et qu'on améliore les normes et le perfectionnement professionnels à l'intérieur du Bureau.

## **ORGANISATION PROPOSÉE**

29. Selon l'organisation proposée, le Bureau de l'Auditeur général compterait les 19 cadres supérieurs suivants:

Sous-auditeur général .....	1
Auditeur général adjoint .....	1
Directeurs généraux et directeurs exécutifs -	
Vérification des ministères .....	5
Sociétés de la Couronne .....	3
Vérifications régionales .....	1
Organismes internationaux .....	1
Études de la gestion et du contrôle financiers .....	1
Vérifications spéciales et enquêtes .....	1
Planification, rapports, liaison avec le Comité des comptes publics .....	1
Vérification par ordinateur .....	1
Vérification des Comptes publics .....	1
Normes professionnelles .....	1
Perfectionnement professionnel .....	1
	<u>19</u>

Tous les fonctionnaires précités formeront un comité de gestion. Il y aura également un comité de direction composé de l'Auditeur général, du Sous-auditeur et de l'Auditeur général adjoint, le Directeur général du perfectionnement agissant comme secrétaire.

**30.** Actuellement, le Bureau dispose d'un effectif de quelque 300 employés professionnels, comparativement à un complément proposé de 20 cadres de direction, y compris l'Auditeur général. Ce rapport de 15 pour 1 est égal à celui du cabinet canadien d'experts-comptables qui présente le plus haut quotient correspondant, mais il dépasse de beaucoup la moyenne de 8 pour 1.

**31.** À notre avis, il devrait y avoir 10 directeurs généraux qui s'occuperaient exclusivement des vérifications permanentes des 110 ministères, sociétés de la Couronne et organismes régionaux et internationaux. Bien qu'il faille reconnaître que la taille de ces entités varie considérablement (par exemple, le ministère de la Défense nationale est bien des fois plus vaste que certains autres organismes), il serait utile de faire certaines généralisations. On peut raisonnablement supposer que dans un grand cabinet d'experts-comptables un associé en vérification puisse consacrer, mettons, 60% de son temps directement à la clientèle et 40% de son temps, à ses tâches administratives. Si l'on confie 11 clients à chacun des directeurs généraux proposés et que chacun d'eux consacre 60% de son temps directement aux affaires de ses clients, la répartition de ses heures de travail serait alors de deux à trois semaines par client, par année. Cet emploi du temps d'un cadre supérieur conviendrait, croyons-nous, dans le cas d'un organisme gouvernemental de taille moyenne. Dans les limites de cet emploi de son temps, il faudra que le Directeur général examine les affaires financières de l'organisme client, examine avec les dirigeants de cet organisme les domaines qui posent des problèmes, étudie les états financiers et les dossiers de vérification, en plus de mettre la dernière main aux notes destinées à figurer dans le Rapport annuel que l'Auditeur général présenté à la Chambre des communes.

**32.** Chacun des sept autres postes de directeur général ou de directeur exécutif se situe dans un domaine d'activité qui exige l'attention constante et tous les talents d'un

spécialiste au niveau de la haute direction. Tous les postes en question doivent être occupés par des personnes qualifiées, à l'esprit novateur, et possédant le jugement voulu pour déclicer les problèmes pouvant se poser dans les domaines qui les concernent, pour aborder efficacement la solution de ces problèmes en recourant à la compétence d'un spécialiste, pour organiser, contrôler et mener à bonne fin des programmes d'envergure, ainsi que pour établir, appliquer et influencer directement les normes de vérification, de gestion et de contrôle financiers dans l'ensemble de l'Administration fédérale.

33. Nous avons examiné des projets de descriptions de poste de chacun des directeurs généraux et des directeurs exécutifs proposés. L'analyse de ces documents révèle que:

- a) les descriptions de poste donnent une idée assez nette et complète de la nature et de la répartition des attributions principales du Bureau;
- b) chaque poste devrait être occupé par une personne possédant la qualification et l'autorité d'un cadre supérieur;
- c) par suite de la réorganisation, le cadre supérieur devrait avoir le temps voulu pour faire preuve d'un degré élevé de jugement et de soin professionnels dont l'Auditeur général est en droit de s'attendre et d'exiger; et
- d) par suite de la réorganisation, les cadres supérieurs devraient également être en mesure de jouer un rôle plus efficace en matière de direction, de gestion et de perfectionnement de leurs ressources en personnel.

34. L'organisation proposée est tout à fait conforme à celle des grands cabinets d'experts-comptables, les attributions d'un cadre supérieur y étant correspondantes à celles d'un associé. Il s'agit de confier à chaque cadre supérieur l'entière responsabilité de son secteur d'intérêt professionnel — qui correspond aux fonctions des associés. Le comité de gestion se réunira, à intervalles réguliers, de manière que tous les cadres supérieurs soient au courant des décisions de la haute direction de leur Bureau et aient la possibilité d'avoir voix au chapitre; ces réunions équivaldraient à celles que tiennent régulièrement les associés des cabinets d'experts-comptables. Des sous-comités pourraient très bien traiter bon nombre des questions soumises au comité de gestion.

35. Nous croyons savoir que le comité de direction se chargera des nombreuses fonctions reliées à l'administration et à la planification, mais qu'il ne s'occupera pas, normalement, des questions d'ordre professionnel, sauf s'il en est saisi par le directeur général ou le directeur exécutif responsable. Ces fonctions s'assimilent de très près à celles du «comité de gestion» d'un cabinet d'experts-comptables, lequel se compose généralement d'associés auxquels leurs collègues ont dévolu un certain pouvoir exécutif en matière d'administration et de planification. En général, le «Comité de gestion» n'assume de responsabilités importantes d'ordre professionnel que dans les cas spéciaux que lui renvoient les autres associés.

**36.** En bref, toutes les indications dont nous disposons nous portent à croire que l'organisation proposée est de nature à répondre aux besoins connus de l'Auditeur général.

## RECOMMANDATIONS DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION SUR LES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

### Le Vérificateur général du Canada

1. On devrait adopter un texte législatif distinct concernant le rôle, les attributions et les relations professionnelles du Vérificateur général et du Bureau de la vérification. Le texte actuel de la Loi sur l'administration financière devrait être modifié en conséquence.

### Rapport à la Chambre des communes

2. La Récapitulation par ministère des crédits alloués, dépenses et soldes non dépensés devrait être amplifiée de façon à inclure les crédits et les dépenses extra-budgétaires. Dans son opinion sur cet état, le Vérificateur général devrait dire si un crédit a ou n'a pas été dépassé, et, dans le cas de l'affirmative, il devrait indiquer la désignation du crédit dépassé et le montant du dépassement.
3. (1) Le Vérificateur général devrait, dans son rapport annuel à la Chambre des communes,
  - a) donner des renseignements sur l'activité de son Bureau; et
  - b) dire s'il a reçu tous les renseignements et explications dont il avait besoin  
et attirer l'attention sur toute question dont il a pris connaissance au cours de son examen et qu'il estime devoir être portée à la connaissance de la Chambre des communes, ce qui comprend les cas où il a constaté que
    - (i) les comptes n'ont pas été tenus fidèlement et correctement et les cas où les fonds publics dépensés n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet;
    - (ii) les registres essentiels n'ont pas été tenus et que les règles et procédures appliquées étaient insuffisantes pour sauvegarder et assurer un contrôle des biens publics, pour assurer un contrôle efficace des cotisations fiscales, du recouvrement et de la répartition régulière des revenus et assurer également que les dépenses n'ont été faites que de la façon autorisée; ou
    - (iii) des sommes d'argent ont été dépensées pour des fins autres que celles auxquelles le Parlement les avait affectées et tous les cas où une valeur en contrepartie de l'argent dépensé n'a pas été reçue,
 pourvu qu'il ne soit pas obligé de faire rapport sur des questions qu'il juge de peu d'importance dans les circonstances.
- (2) Le Vérificateur général doit pouvoir examiner, de la manière qu'il juge nécessaire, les comptes et registres de l'Administration.

4. Le Vérificateur général devrait continuer à employer la formule du rapport annuel unique comme principal moyen de faire rapport. Ce rapport ne devrait pas être publié plus tard qu'à la fin de l'année civile.
5. Le Vérificateur général devrait posséder les pouvoirs nécessaires pour adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute question qui est d'une importance et d'une urgence immédiates et dont la communication ne peut attendre jusqu'à la publication de son rapport annuel.

#### **Opinion sur les états financiers du Canada**

6. Les Comptes publics devraient comprendre, parmi les principaux états financiers du Canada, un nouvel état faisant voir l'évolution de la situation financière au cours de l'année et les causes de celle-ci.
7. Les trois principaux états financiers du Canada devraient paraître ensemble dans les Comptes publics et être accompagnés des notes et des explications nécessaires.
8. Le Vérificateur général devrait exposer de façon concise dans son rapport joint aux états financiers faisant partie des Comptes publics, toute réserve qu'il peut avoir et nuancer son opinion en conséquence.
9. Le Vérificateur général devrait discuter avec le sous-ministre et le ministre compétents de tout ce qui, dans les états financiers du Canada, devrait, selon lui, être modifié avant leur signature, et il devrait leur faire part des réserves qu'il entend apporter à son opinion si les modifications en question ne sont pas effectuées.
10. Dans son rapport annuel aux Communes, le Vérificateur général devrait continuer à faire des observations au sujet des états financiers du Canada et demeurer libre d'exposer les motifs des réserves qu'il a dû apporter à son opinion sur ceux-ci.
11. Lorsque les états financiers seront groupés dans les Comptes publics, accompagnés des notes et des explications nécessaires, le Vérificateur général devrait exprimer alors une opinion globale sur l'ensemble de ces états.
12. Le Vérificateur général devrait participer aux études des principes comptables qui devraient s'appliquer aux institutions gouvernementales, que celles-ci soient entreprises par la profession comptable ou par le gouvernement lui-même.
13. Le Vérificateur général, dans l'expression de son opinion, devrait dire si les états financiers du Canada sont présentés fidèlement en conformité des conventions comptables énoncées et si elles ont été appliquées de la même manière que l'année précédente.
14. Le gouvernement devrait considérer la possibilité de nommer un seul ministre responsable de la préparation, de la forme et du contenu des Comptes publics.

## **La vérification des sociétés de la Couronne et des organismes internationaux**

15. Le Vérificateur général devrait être nommé vérificateur de toutes les sociétés de la Couronne dont les dépenses touchent directement les comptes budgétaires du Canada.
16. La vérification des sociétés de la Couronne à caractère commercial et financièrement rentables devrait être faite ou bien par le Vérificateur général ou bien par des cabinets d'experts-comptables, selon ce qu'on jugera opportun dans chaque cas.
17. Le Vérificateur général devrait avoir le droit de consulter les dossiers et les documents financiers de toutes les sociétés de la Couronne qu'il ne vérifie pas, dans la mesure où il le juge nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités de vérificateur des comptes du Canada.
18. Le conseil d'administration de toute société de la Couronne à caractère commercial et financièrement rentable devrait constituer un comité de vérification.
19. Dans la nomination des vérificateurs d'une société de la Couronne à caractère commercial et financièrement rentable, on devrait tenir compte de la recommandation de son comité de vérification et de son conseil d'administration.
20. Le Vérificateur général devrait exiger, à l'instar des cabinets d'experts-comptables, des honoraires professionnels pour les services de vérification rendus aux sociétés de la Couronne à caractère commercial et financièrement rentables.
21. Seul le Gouverneur en conseil devrait désigner le Vérificateur général pour faire partie du Conseil des vérificateurs des Nations Unies ou pour la vérification d'organismes internationaux, ou en approuver la nomination. Cela ne devrait se faire qu'après consultation avec le Vérificateur général lui-même, pour savoir si une telle nomination serait compatible avec l'exécution de ses responsabilités nationales.

## **Relations professionnelles**

22. Le Vérificateur général ne devrait pas être restreint dans son pouvoir d'avertir les fonctionnaires compétents de la Fonction publique des questions découvertes lors de ses examens; il devrait, en particulier, avoir le droit d'attirer l'attention du Secrétaire du Conseil du Trésor sur les problèmes qui se posent, selon qu'il le juge nécessaire.
23. Le Secrétaire du Conseil du Trésor devrait continuer à présenter au Comité permanent des Comptes publics une réponse officielle aux questions soulevées dans le rapport annuel du Vérificateur général.
24. On devrait étudier la possibilité d'apporter des modifications au Règlement de la Chambre des communes afin de prévoir que le rapport du Vérificateur général présenté aux Communes soit automatiquement renvoyé au Comité permanent des Comptes publics et que le Comité, s'il n'a pas déjà été constitué, le soit dans un délai raisonnable, disons trente jours, après le renvoi du rapport.

25. Le gouvernement devrait étudier la possibilité de nommer un officier comptable pour chaque crédit. Cet officier comptable serait responsable de la comptabilité et de l'administration appropriées des dépenses faites à même le crédit en question.
26. Le Vérificateur général devrait, à la demande du Comité permanent des Comptes publics, lui prêter certains membres de son personnel pour l'aider à étudier son rapport et à traiter d'autres sujets qui pourraient lui être référés.
27. Le Vérificateur général devrait continuer à jouer un rôle actif au sein du Congrès international des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et au sein d'autres organismes du même genre.
28. Le Vérificateur général devrait continuer à participer aux conférences des vérificateurs législatifs canadiens et prendre une part active à l'élaboration de principes et de normes de vérification gouvernementale qui seraient reconnus au Canada.
29. Le Vérificateur général devrait entretenir des contacts étroits avec les principaux instituts et associations comptables du Canada.

### **Le personnel du Bureau de la vérification**

30. Sauf dans le cas des rapports qu'il présente à la Chambre des communes et des opinions qu'il émet sur les états financiers du Canada, le Vérificateur général devrait être autorisé à désigner un cadre supérieur de son personnel à signer en son nom tout rapport ou opinion qu'il est tenu de présenter ou de formuler. Ce haut fonctionnaire devrait indiquer, sous sa signature, le poste qu'il occupe dans le Bureau et mentionner qu'il agit au nom du Vérificateur général.
31. Le Bureau de la vérification devrait mettre au point et appliquer un programme de formation de haute qualité pour son personnel.
32. On devrait établir des normes distinctes de classification et de sélection du personnel professionnel et paraprofessionnel du Bureau de la vérification. Ces normes seraient conformes aux classifications que le Bureau reconnaît pour ses propres fins. Les échelles de traitement prévues chevaucheraient et seraient plus étendues que celles qui sont actuellement en vigueur.
33. Les attributions du Vérificateur général devraient être suffisamment souples pour lui permettre de retenir, de la façon qu'il juge appropriée, les services de professionnels de n'importe quelle discipline dont il a besoin pour remplir ses fonctions efficacement.

### **Indépendance**

34. La nomination du Vérificateur général, de même que la nomination provisoire d'une personne pour remplir ses fonctions en cas de vacance de poste, devrait continuer de se faire par le Gouverneur en conseil. On devrait également prévoir une disposition pour la nomination par le Gouverneur en conseil d'une personne chargée de remplir

les fonctions du Vérificateur général dans le cas d'une incapacité temporaire de ce dernier.

35. Le Vérificateur général devrait continuer à remplir les fonctions de son poste tant qu'il a bonne conduite et jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-cinq ans, et devrait continuer à pouvoir être relevé de ses fonctions par le Gouverneur général sur une requête du Sénat et de la Chambre des communes.
36. Le traitement du Vérificateur général devrait être établi par la loi à un niveau équivalant au milieu de l'échelle de traitement la plus élevée appliquée aux personnes occupant des postes de sous-ministres dans la Fonction publique.
37. Tout Vérificateur général nommé de l'extérieur de la Fonction publique devrait avoir le choix entre le régime de pension de retraite de la Loi sur la pension de la Fonction publique et un autre régime conçu pour les titulaires en poste pour de courtes périodes, comme le régime prévu par la Loi sur la pension spéciale du service diplomatique.
38. Le Vérificateur général devrait avoir le droit de faire un rapport spécial à la Chambre des communes s'il estime que les montants accordés au Bureau de la vérification dans les prévisions budgétaires ne lui permettent pas d'exercer convenablement ses responsabilités.
39. Le Vérificateur général devrait avoir le pouvoir, sous réserve des contraintes financières globales imposées au Bureau de la vérification par les lois portant affectation de crédits, de conclure des marchés de services professionnels sans obtenir l'approbation préalable du Conseil du Trésor.
40. Le Bureau du Vérificateur général devrait être explicitement exempté des dispositions de la Loi sur l'administration financière qui concernent la ventilation des crédits.
41. Le Conseil du Trésor devrait nommer comme vérificateur des comptes du Bureau de la vérification un fonctionnaire qui possède les qualifications professionnelles de vérificateur et qui ne travaille pas dans l'administration financière du gouvernement. S'il arrivait qu'une telle personne ne soit pas disponible, on devrait alors recourir aux services d'un cabinet d'experts-comptables.
42. Les employés du Bureau de la vérification devraient continuer d'être nommés et promus conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, à condition que la Commission de la Fonction publique continue de déléguer au Vérificateur général les pouvoirs qu'elle possède en vertu de la Loi, sous réserve de son droit de surveiller l'exercice des pouvoirs ainsi délégués.
43. Le Vérificateur général devrait être un employeur distinct tel que défini dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.
44. La mesure législative faisant du Vérificateur général un employeur distinct devrait

contenir des dispositions transitoires concernant le maintien en vigueur des conventions collectives applicables au personnel du Bureau de la vérification jusqu'à ce que ce dernier ait pris le vote nécessaire et qu'un agent négociateur ait été accrédité aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

45. Le droit d'accès du Vérificateur général aux renseignements devrait se définir non pas en fonction des comptes du gouvernement mais plutôt par rapport aux responsabilités qui lui sont attribuées.
46. Le Vérificateur général devrait continuer de pouvoir entreprendre des travaux spéciaux à la demande du Gouverneur en conseil, mais rien ne devrait l'obliger à les accepter si ses principales attributions devaient en souffrir.
47. Le Vérificateur général devrait présenter ses rapports à la Chambre des communes par l'intermédiaire du ministre des Finances, lequel devrait déposer chaque rapport à la Chambre dans les quinze jours qui suivent sa réception, ou, si le Parlement n'est pas en session, dans les quinze jours qui suivent le début de la session suivante. Si le ministre ne le fait pas, le Vérificateur général devrait les transmettre par l'intermédiaire du Président de la Chambre.

# RAPPORT DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 20 FÉVRIER 1975

Le 20 février 1975

M. Lloyd R. Crouse, député  
Président du comité permanent  
des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

Je tiens, par la présente, à vous informer des mesures que des ministères ont signalées au Conseil du Trésor relativement aux questions soulevées dans le rapport de 1974 de l'Auditeur général. Ces renseignements, je l'espère, vous faciliteront la tâche, le comité que vous présidez ayant été chargé d'examiner ce rapport.

C'est avec plaisir que je vous informe que des mesures ont été prises pour résoudre les questions soulevées dans 31 des paragraphes que contient le rapport. L'annexe I explique la nature des problèmes et décrit brièvement quelles mesures ont été prises par ces ministères. Dans cette partie du rapport, nous avons ajouté des paragraphes décrivant les mesures que des ministères ont entreprises, mais qu'ils n'ont pas nécessairement menées à bien. Dans tous ces cas, cependant, l'Auditeur général pourra, au cours de l'année financière 1975-1976, confirmer que les problèmes soulevés ont été résolus.

L'annexe II renferme 7 paragraphes concernant des problèmes qui sont considérés comme partie intégrante de l'Étude des comptes du Canada qui, comme indiqué au Comité des comptes publics à l'automne 1973, est menée conjointement par le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le ministère des Approvisionnements et Services. On espère que cette étude permettra de résoudre ces questions d'une façon satisfaisante.

Lors de ma comparution devant votre Comité à la fin de 1973, j'ai annoncé la mise en œuvre de cette étude et déclaré que j'espérais être capable de donner un compte rendu des résultats obtenus neuf mois plus tard. Le temps prévu pour l'exécution de l'étude a été prolongé, mais elle est maintenant presque terminée. Toutefois, avant de

mettre un point final au rapport, nous avons l'intention de faire parvenir au bureau de l'Auditeur général et à tous les ministères un compte rendu préliminaire du rapport afin qu'ils puissent nous faire connaître leurs vues sur nos recommandations.

Pour 13 paragraphes (y compris le paragraphe 51 qui apparaît aussi à l'annexe I, parce que les problèmes qui y sont soulevés ont été partiellement résolus), il ne sera pas possible de déterminer au cours de l'année financière 1975-1976 si les mesures amorcées ont permis de résoudre les problèmes, ou encore les mesures qu'il convient d'entreprendre n'ont pas encore été déterminées. Nous allons continuer notre travail en nous fixant pour objectif de prendre, au besoin, des mesures provisoires.

Quant aux 30 autres paragraphes ils contiennent des remarques préliminaires ou d'ordre général, et ne semblent pas nécessiter de mesures rectificatives.

Nous avons fait parvenir copie de la présente lettre, à laquelle nous avons joint les annexes, à l'Auditeur général, lui demandant de bien vouloir confirmer l'exactitude des résumés qui y sont faits des questions soulevées dans son rapport, ce qu'il a fait.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles, à vous et à votre Comité, lorsque vous étudierez le rapport de l'Auditeur général pour 1974.

Suite à des discussions avec le personnel du bureau de l'Auditeur général, nous avons le sentiment d'avoir résolu les problèmes soulevés dans le rapport de 1973, et qui étaient restés en suspens, problèmes qui n'ont pas été soulevés de façon spécifique lors des audiences de votre Comité. Nous avons l'intention de régler les autres questions étudiées par le Comité des comptes publics après la présentation des recommandations du Comité au Parlement.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. F. Osbaldeston.

RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL POUR L'ANNÉE 1974  
PARAGRAPHES QUI FONT L'OBJET DE L'ÉTUDE DES COMPTES  
DU CANADA

PARAGRAPHE

PROBLÈME

- |  |  |
|--|--|
| 20— <u>Sous-évaluation du déficit</u>  | L'auditeur général signale que le déficit était réduit parce que les crédits d'impôt foncier provincial de l'année précédente et un transfert au compte des recettes de la réserve pour relèvements de traitements étaient compris dans le revenu.                         |
| 21— <u>L'effet sur les dépenses et revenus de créditer certains revenus aux crédits alloués et aux comptes spéciaux.</u> | Lorsque les revenus sont retenus en compensation des dépenses, les totaux des dépenses et des revenus figurant sur l'état des dépenses et des revenus ne sont pas complets.  |
| 23— <u>L'effet sur les revenus de créditer certains revenus aux crédits alloués et aux comptes spéciaux.</u>             | Même problème que le paragraphe 21.  |
| 24— <u>État de l'actif et du passif—Principes directeurs.</u>  | L'auditeur général signale des exceptions au principe suivant lequel seuls les avoirs qui sont facilement convertibles ou productifs devraient figurer dans l'État de l'actif et du passif et parle de la répercussion sur les déficits ou excédents dont on fait rapport. |
| 25— <u>Étude des Comptes du Canada.</u>  | L'auditeur général mentionne les attributions de l'étude et indique les questions soulevées dans de précédents rapports que l'étude prendra en considération.  |
| 26— <u>Observations contenues dans les Rapports des années précédentes et non répétées.</u>                              | L'auditeur général mentionne les questions soulevées dans le rapport de 1973 que prendra en considération l'étude.   |
| 27— <u>Évaluation de l'actif.</u>  | L'auditeur général signale des éléments précis de l'État du passif et de l'actif qui ne sont pas évalués conformément au principe.   |

RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL POUR L'ANNÉE 1974  
PARAGRAPHES AYANT DONNÉ LIEU À DES MESURES DE CORRECTION

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME

MESURES CORRECTIVES PRISES OU EN COURS  
POUR RÉSOUDRE LE PROBLÈME

28— Comptes en souffrance

L'Auditeur général souligne que certains comptes de prêts sont en souffrance.

Des mesures sont prises pour effectuer le recouvrement si possible, et d'autres pour annuler les comptes considérés comme irrécouvrables. L'Étude des comptes comprendra l'évaluation de cet actif dans l'État de l'actif et du passif.

30— Comptes à recevoir—Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

L'Auditeur général note l'insuffisance des mesures de perception et un manque en ce qui concerne le retrait des comptes irrécouvrables.

On a effectué une analyse complète des comptes à recouvrer et des mesures de perception systématique ont été instaurées. Des mesures ont été prises afin d'annuler les comptes irrécouvrables. L'Étude des comptes comprendra l'évaluation de cet actif dans l'État de l'actif et du passif.

31— Comptes à recevoir—Ministère de la Défense nationales

L'Auditeur général note des erreurs dans le montant des comptes à recevoir à cause de la non-facturation de marchandises fournies et de services rendus durant l'année; il mentionne un certain nombre de comptes en souffrance depuis longtemps et remarque qu'il y a un manque de contrôle des remboursements de contrats.

Des mesures ont été prises afin de facturer les montants mentionnés et un système de contrôle des remboursements de contrats a été instauré.

33— Budget d'établissement de société d'État non soumis au Parlement

L'Auditeur général remarque qu'on ne s'est pas conformé à la Loi sur l'administration financière en ce qui concerne la présentation des budgets d'établissement du Conseil des ports nationaux, de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et de la Société pour l'expansion des exportations.

1. Les budgets d'établissement de 1972 du Conseil des ports nationaux et de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ont été présentés au Parlement le 18 décembre 1974. Des mesures ont été prises pour éviter que cette omission ne se répète.

2. Le budget d'établissement de la Société pour l'expansion des exportations a été présenté le 1<sup>er</sup> octobre 1974.

34— Administrations de pilotage

(a) L'Auditeur général remarque que les administrations de pilotage n'ont pu se conformer à la date limite précisée dans la Loi sur le pilotage, pour la présentation des rapports annuels au ministre, et qu'elles n'ont pu se conformer à la Loi sur

Des mesures ont été prises afin de présenter les budgets d'établissement. On envisage de modifier la Loi.

l'administration financière en ce qui concerne la présentation des budgets d'établissement.

- (b) L'Auditeur général note des insuffisances sérieuses dans la procédure d'appel d'offres de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, et l'octroi d'un contrat dans une situation de conflit d'intérêts.

Des mesures ont été prises pour modifier le règlement et publier un manuel des politiques et procédures afin de corriger les insuffisances décelées et d'établir une politique claire en ce qui concerne les situations de conflit d'intérêts.

35— Perte anormale relativement à un contrat de société

L'Auditeur général souligne qu'aucune provision n'a été faite dans les comptes de la Société pour les pertes subies en vertu d'un contrat d'association pour l'exploitation d'une station de télévision par une filiale en propriété exclusive.

La filiale en propriété exclusive a acquis un intérêt dans l'association le 27 juin 1974 et le budget de 1974-1975 de la Société comprend une provision afin de couvrir les coûts d'exploitation nets de la filiale.

38— Imputation irrégulière au Compte de l'Office canadien des provendes

L'Auditeur général souligne que certains montants ne sauraient normalement être imputés à ce Compte puisqu'ils ne se rapportaient pas à l'achat de provendes, et qu'il faudrait en conséquence obtenir un crédit parlementaire pour rembourser le Compte.

On a l'intention d'inclure ce poste aux prévisions budgétaires supplémentaires finales de 1974-1975.

39— Somme empruntée d'une source extérieure pour financer un projet d'investissement du Conseil des ports nationaux

Le Conseil a obtenu des fonds d'une source extérieure sans l'autorisation du parlement.

Les fonds fournis par la province sont identifiés dans le budget de 1975-1976 et on a demandé au parlement l'autorisation d'obtenir un financement d'une source extérieure.

40— Musées nationaux du Canada—subventions et contributions

L'Auditeur général souligne que des avances avaient été faites sans autorisation appropriée et qu'aucune comptabilité n'avait été effectuée à l'égard du solde d'une grande partie des contributions.

Une vérification complète de toutes les contributions est en cours et les contributions à venir seront payées de façon progressive.

42— Profits de la Monnaie royale canadienne non intégrés aux revenus du Canada.

L'Auditeur général souligne que le chiffre des revenus du Canada est sous-évalué parce que les profits de la Monnaie n'ont pas été versés au Fonds du revenu consolidé comme l'exige la Loi sur la Monnaie royale canadienne.

Ces profits ont été transférés au Fonds du revenu consolidé en décembre 1974.

44— États financiers non publiés d'Uranium Canada, Limitée

L'Auditeur général note que les états financiers de 1973 n'ont pas été publiés en raison d'un retard dans la vérification des inventaires.

Un inventaire a été effectivement mené de façon satisfaisante et les états financiers ont été publiés.

47— Imputation irrégulière à un crédit de 1973-74

L'Auditeur général souligne que les paiements ont été effectués à partie d'un crédit de 1973-74 pour des biens livrés après le 1<sup>er</sup> avril 1974, ce qui est contraire à la Loi sur l'administration financière.

A l'avenir, le ministère utilisera des crédits que pour les produits livrés avant la fin de l'année financière.

48— Dépassement du montant d'une avance de fonds de roulement

L'Auditeur général déclare que la Caisse renouvelable du Service central de micro-film a tiré les fonds du Fonds de revenu consolidé plus qu'il n'en avait le droit.

L'autorisation d'augmenter le montant du fonds a été demandée dans le budget de 1974-75.

49— Imputation non conforme à un crédit de 1973-74

L'Auditeur général souligne que les chèques ont été tirés et imputés aux crédits mais non pas été émis jusqu'à l'obtention des titres de terrains aux dates de clôture de mai et de juin 1974. Cette pratique est contraire à la Loi sur l'administration financière.

Les représentants ministériels ont été mis au courant des erreurs de non conformité.

50— Payments en trop de l'aide à l'adaptation des réfugiés Ougandais

L'Auditeur général souligne que des lacunes administratives sont à l'origine de nombreux paiements irréguliers.

Des mesures ont été prises pour corriger ces lacunes et on tente de recouvrer toutes les sommes payées en trop.

51— Paiements à titre gratuit aux membres des Forces canadiennes

L'Auditeur général souligne que des paiements à titre gratuit auraient dû être rapportés dans les comptes publics comme le demandait le Comité des comptes publics et il s'interroge sur la légalité de la délégation du pouvoir d'effectuer des paiements à titre gratuit.

Une mesure a été prise pour empêcher que cette omission ne se reproduise.

53— Perte de bien public au cours d'une exposition philatélique internationale

L'Auditeur général souligne que des erreurs dans les mesures de sécurisation ont entraîné la perte de certains articles philatélique et d'autre matériel lors d'une exposition internationale à Munich.

Un comité a été créé pour examiner la situation et recommander, au besoin, des procédures améliorées. Le rapport de ce comité est terminé et sera présenté le 31 janvier 1975.

56— Rétribution excessive versée à des fonctionnaires retraités et à des pensionnés des Forces canadiennes au service du Ministère de la Défense nationale aux termes de marchés de services personnels

L'Auditeur général souligne que beaucoup de marchés de services personnels sont non valable, parce que leurs modalités créent des relations employeurs-employés.

On examine actuellement tous les contrats afin de s'assurer que de telles relations ne s'établissent pas.

58— Services spéciaux fournis par le Ministère de la Défense nationale

L'Auditeur général souligne qu'il y a eu des écarts par rapport à la politique gouvernementale en ce qui concerne des frais de services fournis aux autres ministères, qui n'ont pas été récupérés.

On tente actuellement d'établir des directives qui permettront de régler les problèmes décrits.

59— Rations supplémentaires

L'Auditeur général souligne que le coût des rations destinées au contingent canadien, de la Force des Nations Unies à Chypre, a dépassé l'échelle de base autorisée.

Les contrôles ont été améliorés et les repas fournis en excès de l'échelle de base de rationnement doivent être payés. On tente actuellement de mettre au point et de publier des normes de procédures opérationnelles pour le rationnement à Chypre.

61— Retards à communiquer les cotisations d'impôt et insuffisance des liaisons entre les divisions du Ministère du Revenu national (Impôt) causant une perte de recettes à la Couronne

L'Auditeur général souligne que la Couronne a subi des pertes de recettes pour les raisons suivantes:

(1) Manque de communication entre les divisions du ministère;

(2) L'absence d'une loi qui empêcherait le transfert d'actifs hors de portée du Ministère.

(1) Les procédures administratives ont été révisées afin de corriger cette lacune dans le domaine des communications.

(2) On a proposé une loi en vue de raffermir la position du ministère.

62— Commerce de détail des Postes.

L'Auditeur général se demande si la Loi sur les postes prévoit la vente d'articles non postaux et fait également observer que l'on n'a pas établi une comptabilité appropriée.

Un projet de loi à cet effet a été proposé et attend l'approbation du Cabinet; et un système de comptabilité est en cours de mise au point.

63— Accroissement de coûts causé par des retards d'adjudication de contrat

L'Auditeur général fait remarquer que les délais d'adjudication de contrat ont entraîné des prix plus élevés que ceux qui avaient été fixés à l'origine.

Les procédures ont été révisées afin d'éliminer les retards inutiles lors des futures adjudications de contrats.

65— Faiblesses des contrôles financiers de la Caisse de réclamation de la pollution maritime.

L'Auditeur général a remarqué un certain nombre de lacunes dans la gestion et le contrôle financier de la Caisse.

La Loi actuelle est en cours de révision afin de corriger les lacunes et on a pris des mesures en vue d'améliorer les procédures.

66— Recouvrement des dépenses d'investissement portées au crédit des opérations.

L'Auditeur général remarque qu'en vertu de certains accords qui ont été conclus avec les

Des mesures sont actuellement prises en vue d'assurer l'uniformité de la comptabilité des revenus et

principaux usagers des appointements publics, les usagers participent pendant une période donnée aux coûts d'établissement des installations. Il remarque, dans certains cas, que les montants perçus par le Ministère sont portés à un crédit d'opérations et que, dans d'autres cas, ces montants sont encaissés par le fonds du revenu consolidé; et il se demande ce qui peut permettre que de l'argent reçu en recouvrement des dépenses d'un crédit d'investissement soit porté au crédit des opérations.

la question du recouvrement des dépenses d'investissement portées au crédit des opérations fait l'objet d'une étude dans l'Étude des comptes.

67— Augmentation des coûts en raison des retards d'acceptation des offres.

L'Auditeur général remarque que des coûts additionnels sont venus s'ajouter à un contrat par suite d'un retard dans l'obtention de l'approbation du Conseil du Trésor.

Le retard est imputable à un oubli et des mesures ont été prises afin que cela ne se reproduise plus.

68— Radiation des dettes provenant des paiements en trop d'allocations aux Anciens combattants.

L'Auditeur général met en doute la légalité de la radiation rétroactive des dettes contractées avant la date d'entrée en rigueur des amendements apportés à la Loi sur les allocations aux anciens combattants.

Des mesures ont maintenant été prises afin de supprimer les dettes pour des raisons de convenance, conformément aux Règlements sur la radiation des dettes.

69— Arrêt du recouvrement des montants payés en trop relativement aux allocations versées aux Anciens combattants.

L'Auditeur général indique que le recouvrement des montants payés en trop a été suspendu temporairement en attendant un examen détaillé de tous les comptes.

Tous les comptes sont en train d'être examinés et les mesures de recouvrement ont recommencé lorsqu'elles n'entraîneront pas de privations. D'autres comptes seront supprimés.

77— Non recouvrement du total des frais d'instruction de pilotes.

L'auditeur général signale que le coût de l'instruction des pilotes de pays étrangers n'est pas recouvré en entier et que les systèmes d'établissement des coûts ne sont pas adéquats.

Des mesures sont prises pour voir s'il est possible d'établir un système d'établissement des coûts.

78— Erreurs dans le calcul des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique.

L'auditeur général fait des observations sur le grand nombre d'erreurs dans le calcul des pensions.

Des mesures sont prises pour automatiser le système et améliorer les procédures de contrôle.

80— Comptes des Musées nationaux du Canada.

L'auditeur général signale certaines lacunes dans les méthodes de comptabilité du système de contrôle interne.

Des mesures sont prises pour remédier aux lacunes de procédure mentionnées.

# RAPPORT DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 26 JUIN 1975

## RAPPEL CONCERNANT LES PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

### PARAGRAPHERS AUXQUELS IL FAUT DONNER SUITE

NUMÉRO DE PARAGRAPHE ET PROBLÈME	MESURES
47 — Réduction du dépassement du coût contractuel par l'utilisation irrégulière de revenus	Les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor ont l'intention d'organiser une réunion entre les conseillers juridiques respectifs afin de tenter de résoudre ces problèmes.
L'Auditeur général a remarqué qu'un montant considérable d'intérêts et de revenus a été utilisé par la Corporation commerciale canadienne pour réduire un dépassement du coût contractuel dans un important marché à prix plafond concernant des avions, au lieu d'être versé au fonds du revenu consolidé.	
48 — Retenue irrégulière de fonds publics	
La Corporation commerciale canadienne a gardé des fonds obtenus par la vente d'avions à des pays étrangers et a affecté ces revenus à l'achat d'autres avions et de matériel connexe demandés par le ministère de la Défense nationale plutôt que de les déposer au fonds du revenu consolidé.	
84 — Mise au point d'avions APAC	
Le total de frais de trois programmes de mise au point conjoints n'apparaît pas dans les comptes publics étant donné que les différents éléments importants n'y sont pas réunis.	La recommandation n'est pas conforme à la formule actuelle de présentation de l'information dans le budget ou dans les comptes publics. Étant donné la multiplicité des produits finis dans divers programmes connexes, l'application du principe pourrait résulter en des pratiques de comptabilité et de rédaction des comptes rendus qui feraient preuve d'un grand manque de souplesse. Il est nécessaire que les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor et le personnel de l'Auditeur général discutent à nouveau de ce point.
85 — Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes dues à la Couronne.	
L'Auditeur général souligne que la compagnie qui a été acquise en paiement de dettes dues à la Couronne a subi une perte de \$5.4 millions au cours de l'année s'étant terminée le 30 juillet 1972 et n'était pas solvable à concurrence de \$3.6 millions.	Le Comité des comptes publics a retardé toute prise de décision dans cette affaire jusqu'à ce que le règlement du litige ait été concrétisé.

RÉPONSES AUX PROBLÈMES SOULEVÉS  
DANS LE RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

PARAGRAPHES POUR LESQUELS DES MESURES SATISFAISANTES ONT ÉTÉ PRISES

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈMES	MESURES
24 – Avances, prêts et apports de capitaux – aux pays – prêts et apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne – Conseil des ports nationaux –	
L'Auditeur général fait remarquer qu'il est improbable que le Conseil soit en mesure de faire face à ses obligations de remboursement de capital et d'intérêts; en conséquence, les investissements qui figurent à l'état de l'actif et du passif sont surévalués.	L'évaluation des apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne qui figurent à l'état de l'actif et du passif fait l'objet d'un examen dans l'étude des Comptes.
25 – Avances, prêts et apports de capitaux – aux pays – prêts et apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne – Énergie atomique du Canada Limitée –	
L'Auditeur général a exprimé des réserves sur l'évaluation des apports de capitaux qui figurent dans l'état de l'actif et du passif; car il est improbable que la société puisse recouvrer tous ses investissements.	L'évaluation des apports de capitaux consentis aux sociétés de la Couronne qui figurent à l'état de l'actif et du passif fait l'objet d'un examen dans l'étude des Comptes.
50 – Certification des comptes et des états financiers du Conseil des ports nationaux.	
(c) Il n'est pas tenu compte de l'espace de pont permettant de transporter une cargaison lors de l'évaluation des droits de port.	(c) Le Conseil s'est penché sur ce problème et il est d'avis qu'une mesure de ce genre inciterait les cargos à décharger dans les ports étrangers, car ceux-ci ne font pas l'évaluation de ces droits. On envisage de modifier le règlement du Conseil.
(d) On n'a pas encore déterminé dans quelle mesure des terrains attribués au Conseil ont été acquis par la province de Québec et les chemins de fer nationaux et aucune somme à recevoir n'a encore été inscrite dans les Comptes du Conseil.	(d) Des entretiens ont eu lieu tout récemment avec la province de Québec en vue d'en arriver à un accord global sur cette question.

- 68 — Double paiement de pensions d'invalidité en vertu des différentes lois sur la pension et du Régime de pensions du Canada

Les rentes payables en vertu des lois sur la Pension de Retraite ne sont pas toujours réduites quand le bénéficiaire commence à avoir droit à la pension de retraite ou reçoit une pension d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada parce que la Loi sur le Régime de pensions du Canada n'autorise pas que des renseignements soient divulgués aux programmes de pension afin d'éviter un double paiement.

- (1) Le règlement sur le Régime de pensions du Canada a été modifié en vue d'autoriser l'administration des Lois sur pension à avoir accès aux renseignements.
- (2) Les modifications aux lois sur la pension ont été lues la première fois à la Chambre le 17 février 1975.
- (3) On est convenu avec la province de Québec d'autoriser la publication de renseignements sur le Régime de rentes du Québec.

- 79 — Terrains et autres biens fédéraux occupés et utilisés par la province de Québec dans Montréal-Longueuil

Il s'agit de problèmes financiers et juridiques que pose au Canada l'occupation par la province de Québec de terrains fédéraux et autres biens.

Le gouvernement du Québec a fait une proposition en vue de régler la question et il est en train de l'étudier.

- 83 — Imposition de l'amortissement récupéré à la vente d'un navire

L'Auditeur Général se demande si les concessions fiscales stimulent la construction des navires ou la conversion quand seulement une partie des fonds placés en dépôt sont touchés par ceux qui font construire ou convertir des navires.

Le programme expire le 30 juin 1975. D'après le ministère, un rapport concernant l'exploitation et l'efficacité du programme serait prêt pour le 31 août 1975.

- 89 — Contrôle insuffisant des avances versées en vertu de contrats

L'Auditeur général parle de la faiblesse des méthodes de contrôle interne qui font en sorte qu'il est impossible de vérifier l'exactitude des avances versées aux gouvernements étrangers par le ministère de la Défense nationale.

On est en train de mettre à jour l'enregistrement et les systèmes de contrôle des avances versées en vertu de contrats. Au terme de chaque contrat, on procède maintenant à un apurement.

## 90 – Contrôle insuffisant des fournitures

L'Auditeur général a estimé qu'il y avait des lacunes en matière de données dans le système d'approvisionnement et qu'on devrait faire de plus grands efforts en vue de déterminer et de disposer des stocks excédentaires.

Un certain nombre de mesures ont été prises en vue d'apporter des améliorations sensibles dans ce domaine. Le Bureau de l'Auditeur général a indiqué qu'il est convaincu que des mesures positives sont prises actuellement en vue de résoudre cette question et qu'il contrôle les progrès réalisés.

## 95 – Clauses de pénalités pour retard dans des livraisons

La ventilation des procédures du ministère des Approvisionnements et Services en matière de contrat portant sur l'emploi de clauses de pénalités, y compris l'omission d'une telle clause dans un contrat adjugé à la suite d'un appel d'offres qui comprenait une telle disposition.

La question des clauses de pénalités pour retard dans des livraisons a été étudiée au cours de la révision de la politique et des directives du Conseil du Trésor en ce qui concerne la conclusion d'un contrat par le gouvernement du Canada, les résultats de cette étude doivent être publiés bientôt.

## 96 – Services spéciaux fournis par le ministère de la Défense nationale

Le ministère de la Défense nationale fournit des services sans imposer de droits ou sans recouvrer complètement leurs coûts, et il a été signalé qu'on ne sait pas exactement quels coûts le ministère envisage de recouvrer.

Le ministère a accompli un travail important en vue d'établir des procédures régissant la fourniture de services ou d'avantages à des organismes civils. Le bureau de l'Auditeur général a indiqué qu'il existe une réduction très importante des services fournis sans recouvrement approprié des coûts.

## 100 – Absence de disposition dans la Loi sur la taxe d'accise pour annuler la licence d'un marchand en gros quand la nature de l'entreprise change.

Si les dispositions en vertu desquelles les licences de grossistes étaient délivrées ont été abrogées, la loi ne renferme aucune disposition autorisant l'annulation de licence.

On examine actuellement cette question dans le cadre de l'Étude de la taxation des marchandises qui est en cours.

102 – Pénalités insuffisantes en cas de retard à payer l'impôt sur le revenu

L'Auditeur général pense que l'imposition d'une pénalité en sus des 6% exigibles sur les impôts acquittés après la date limite pourrait en aider la perception.

On prend actuellement des mesures en vue de permettre de changer les taux d'intérêt au moyen d'un règlement. Un amendement rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1975 a été apporté au Régime de pensions du Canada à cette fin et des amendements à la Loi sur la Commission de l'assurance-chômage sont passés en première lecture en janvier 1973 mais n'ont pas encore été présentés à nouveau.

103 – Impôt sur le revenu dû par les non-résidents

L'Auditeur général remarque le problème de la perception des impôts sur le revenu dûs par des non-résidents et laisse entendre qu'il s'aggrave du fait qu'une personne qui émigre n'est pas tenue d'obtenir un acquit d'impôt avant son départ et qu'il n'y a pas d'ententes avec les autres pays pour la perception des impôts sur le principe de la réciprocité.

La question du caractère confidentiel des renseignements relatifs à l'impôt est actuellement à l'étude par les représentants des ministères de la Justice, du Revenu national – Impôt et Finances. On examine entre autre la question de la publication des noms des contribuables dont les comptes sont amortis.

116 – Erreurs dans le calcul des cotisations et des pensions du Compte de pension de retraite de la Fonction publique

On signale un grand nombre d'erreurs dans le calcul des pensions et des cotisations.

Les mesures prises en vue d'améliorer les modalités n'ont pas réussi à résoudre entièrement ce problème. On prend actuellement des mesures afin d'examiner la Loi et les règlements en vue de simplifier les exigences et surmonter les difficultés.

171 – (Rapport de 1972)

Manœuvres de la part de sociétés visant à éviter le paiement de l'impôt sur le revenu

L'Auditeur général remarque qu'il est nécessaire d'appliquer un contrôle plus sévère afin d'éviter les manœuvres effectuées en vue d'éviter le paiement de l'impôt sur le revenu grâce au transfert de valeurs hors du Canada.

Ce point est semblable à celui exposé au paragraphe 103 du Rapport de 1973. Un Comité ministériel mixte revoit le caractère confidentiel des renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu et songe à la possibilité de publier les noms des contribuables dont les comptes sont amortis.

SUITE DONNÉE AUX PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE  
RAPPORT DE 1973 DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

PARAGRAPHERS OÙ AUCUNE MESURE NE SEMBLE ÊTRE REQUISE

NUMÉRO DU PARAGRAPHE ET PROBLÈME SOULEVÉ	MESURE
41 — Sommes à recevoir — ministère de la Défense nationale	
Le paragraphe soulevait les questions suivantes:	
Les procédures de contrôle interne et la relance des comptes doivent être renforcées au moyen de responsabilités clairement définies.	Un programme visant à améliorer les moyens de surveillance n'a pas été appliqué.
Il déclarait également qu'il y avait des comptes à recouvrer (payables sur des fonds spéciaux des Nations Unies pour notre participation aux opérations de maintien de la paix au Congo, au Moyen-Orient et à Chypres, aux Commissions internationales de surveillance et de contrôle en Asie du sud-est et au chapitre de l'aide aux provinces).	Les comptes à recouvrer sont revus périodiquement et des efforts sont faits en vue du paiement quand les circonstances le permettent.
51 — Sommes empruntées de sources extérieures pour financer les projets d'investissement du Conseil des ports nationaux	
Malgré que le Conseil n'ait aucun pouvoir d'emprunt autre que le droit d'emprunter du ministre des Finances, il a obtenu des fonds de deux sources extérieures pour des projets ne relevant pas d'autorisations parlementaires.	L'autorisation parlementaire a été obtenue par le crédit 1975-1976.
54 — Contrôle insuffisant du programme de productivité de l'industrie de la défense	
Les accords ont omis les conditions habituellement approuvées en ce qui concerne le partage du produit de la vente de prototypes, ce qui a entraîné une perte de revenus.	Tous les contrats du programme de productivité de l'industrie de la défense contiennent maintenant de telles clauses.

55 – Salaires d'internes retenus abusivement par des médecins des Forces canadiennes

L'Auditeur général signale que des médecins des Forces canadiennes touchaient en plus de leur solde un salaire des hopitaux civils où ils remplissaient leur internat.

Des procédures de remboursement ont été entreprises contre les étudiants en question et des procédures administratives ont été renforcées afin de contrôler efficacement cette situation à l'avenir.

56 – Impossibilité de vérifier les frais partagés en vertu de contrats d'assistance

L'Auditeur général indique que des versements ont été faits à des entrepreneurs selon des accords de partage ou de remboursement de frais alors qu'on ne disposait pas de documents à l'appui appropriés afin de permettre l'attestation des frais par les vérificateurs du gouvernement.

On a établi une procédure selon laquelle le Bureau des services de vérification visite les bureaux des entrepreneurs qui concluent des accords pour la première fois en vertu de ce programme pour s'assurer qu'ils tiennent des archives comptables propres à justifier les frais.

59 – Base des Forces Canadiennes, Summerside (Î.-P.-É.)

Étant donné que la base demeure ouverte à cause des répercussions qu'aurait sa fermeture sur l'économie de l'Île-du-Prince-Édouard, tous les frais engagés outre ceux qui découlent de l'exécution des fonctions du ministère de la Défense nationale sont utilisés à des fins non autorisées par le Parlement.

Aucune autre action n'est nécessaire.

60 – Non-recouvrement du total des frais d'instruction de pilotes

Le ministère de la Défense nationale n'a pas recouvré entièrement le coût de l'instruction de pilotes offerte à des pays étrangers.

On a établi des évaluations plus précises des coûts réels pour chaque stagiaire formé en vertu des programmes d'instruction de pilotes et on se sert de ces évaluations lors de négociations.

62 – Économies non réalisées

Des économies sur le transport n'ont pas été réalisées par le ministère des Postes parce qu'on s'est soucié d'offrir des services de transport public aux résidents des localités impliquées, et c'est pourquoi les frais supplémentaires constituent un subside au transport public qui n'est pas prévu par la Loi sur les postes.

Le contrat avec la compagnie de transport est arrivé à échéance le 12 mai 1975.

## 72 – Mandats spéciaux du gouverneur général

Les paiements prévus par les mandats spéciaux du gouverneur général n'ont pas répondu à la condition qu'ils soient requis d'urgence pour le bien public que stipule l'article 23 de la Loi sur l'administration financière.

Aucune autre mesure n'est justifiée.

## 77 – Subventions versées avant approbation du Parlement

Le Conseil du Trésor permet le paiement de certaines subventions d'aide imputées au crédit 5 pour éventualités sans l'approbation préalable du Parlement. L'auditeur général pense souhaitable que la Chambre exprime son opinion sur la politique suivie.

Toutes subventions versées tout d'abord sur le crédit pour éventualités sont, plus tard, incluses dans le budget supplémentaire aux fins d'étude par le Parlement et une note dans le budget supplémentaire indique que «les fonds nécessaires proviennent du crédit des éventualités du Conseil du Trésor».

## 86 – Programme d'initiatives locales

- (1) Faiblesses dans l'application du programme, dont l'approbation de projets qui ne répondaient pas aux objectifs établis et aux critères du programme.
- (2) Faiblesses dans l'application des projets.

Le ministère a pris les mesures suivantes pour en arriver à une amélioration:

- (1) Les techniques de contrôle par les agents ministériels ont été améliorées;
- (2) des livres et des ensembles d'instructions plus détaillée pour la tenue de bons dossiers financiers ont été fournis aux parrains;
- (3) le règlement sur le recours aux sous-contractants a été précisé; et
- (4) la responsabilité du choix des projets incombe grandement au groupe de conseillers communautaires.

Le bureau de l'auditeur général a signalé que des améliorations sensibles avaient été apportées à ce programme.

## 91 – Assemblage infructueux de détonateurs

Dépense non-productive à la suite de l'essai infructueux d'assemblage de détonateurs des Arsenaux canadiens, Limitée.

Aucune autre mesure nécessaire.

## 92 – Coût d'approvisionnement plus élevé au Canada

Même si la politique du gouvernement était de payer un supplément d'au plus 10% pour la fabrication de produits canadiens, un supplément beaucoup plus élevé a été versé récemment pour la production de moteurs-fusées.

Aucune mesure requise.

L'Auditeur général se demande si le supplément n'aurait pas dû être assumé par la Défense nationale, car l'entretien de notre potentiel en matière d'industrie de défense est une responsabilité confiée au ministre des Approvisionnements et Services.

## 101 – Intérêts exigibles sur une réévaluation

Lorsque la réévaluation de la déclaration d'un contribuable donne lieu à un ajustement à la hausse de l'impôt à payer, le ministère déduit un trop-payé d'impôt au moment de la déclaration de l'impôt supplémentaire payable à la réévaluation pour déterminer la somme sur laquelle portent les intérêts, même quand le trop-payé au moment de la déclaration a été retourné au contribuable.

Selon les avocats-conseils du ministère, les procédures suivies par le ministère se conforment aux dispositions de l'article (6) c) de la Loi de l'impôt sur le revenu. En outre, on a mené une étude visant à déterminer si les contribuables présentaient leurs états financiers de façon à réduire les montants des intérêts, mais on n'a découvert aucun cas d'abus.

Considérant les résultats de cette étude, l'Auditeur général convient qu'aucune mesure n'est nécessaire pour l'instant.

## 110 – Coût de locaux inutilisés

L'Auditeur général note un certain nombre de cas où des frais de location ont été payés pour des locaux inutilisés.

Aucune mesure requise.

## 113 – Programme Perspectives-Jeunesse

L'Auditeur général commente l'insuffisance des registres et des documents, les trop-payés versés aux participants, contrairement aux lignes de conduite établies, et les faiblesses des pratiques administratives au niveau du programme.

Les commenditaires ont reçu des ouvrages et des documents précis pour qu'ils puissent mieux gérer leurs fonds.

Le Bureau de l'Auditeur général a remarqué que la situation s'était grandement améliorée.

## 115 — Acquisition de machines à écrire électriques

L'Auditeur général souligne l'achat d'un nombre de plus en plus grand de machines à écrire électriques à caractères interchangeable, qui selon une étude du MAS coûtent plus du tiers que la moins dispendieuse des machines électriques de haute qualité et elles ne sont justifiables que dans 10% des cas.

Le MAS a publié une étude sur les machines à écrire électriques qui est mise à jour chaque année afin de fournir aux ministères les derniers renseignements sur les innovations techniques et sur les coûts globaux. L'étude porte sur les caractéristiques techniques de tous les modèles de machine à écrire électrique actuellement disponibles d'après les offres permanentes du MAS, pour permettre de comparer les divers modèles et les prix des différents fabricants et aider le client à choisir en connaissance de cause.

Le Bureau de l'Auditeur général est d'avis que cette mesure permettra aux ministères de faire des achats justifiables.

## 117 — Octroi de contrats de réparation et révisions d'aéronefs sans appel à la concurrence

Le ministère des Approvisionnements et Services a accordé des contrats pour des travaux de réparation et de révision des moteurs d'aéronefs sans faire d'appel d'offres, d'où les frais supplémentaires évalués à environ 10% de la valeur des contrats.

Contrats de 1974-1975 et 1975-1976 accordés à la suite d'appels d'offres.









**BINDING SECT. OCT 14 1981**

